



**T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE VE BALKAN ÜLKELERİNDE
ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI VE KARŞILAŞTIRMALI
OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TOLGA SEZDİ

BURSA – 2019

**B.U.Ü.S.B.E
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE VE BALKAN ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME
UYGULAMALARI VE KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

TOLGA SEZDİ

**BURSA
2019**



T.C.

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE VE BALKAN ÜLKELERİNDE
ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI VE KARŞILAŞTIRMALI
OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tolga SEZDİ

Danışman:

Prof. Dr. Filiz Giray

BURSA – 2019

T. C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim / Ana-sanat Dalı, Maliye Bilim Dalı'nda 701712024 numaralı Tolga Sezdi'nin hazırladığı "Türkiye'de ve Balkan Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamalarının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi" konulu Yüksek Lisans Çalışması ile ilgili tez savunma sınavı, 29/07/2019 günü 12:00. - 13:30. saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının .. başarılı(başarılı/başarısız) olduğuna .. oybirliği (oybirliği / oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Prof. Dr. Filiz Güneş

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu
Başkanı) Akademik

Unvanı, Adı Soyadı

Üniversitesi

Bursa Uludağ Üniversitesi

Prof. Dr. Fatma TAŞ

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi
DOÇ. DR. TOLGA DEMİRBAŞ
Bursa Uludağ Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

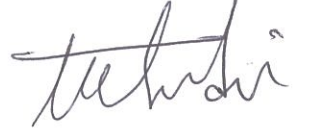
Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

...../...../ 20.....

Yemin Metni

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “*Türkiye’de Ve Balkan Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamaları ve Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi*” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

29/07/2019



Adı Soyadı: Tolga SEZDİ

Öğrenci No: 701712024

Anabilim Dalı: Maliye

Programı: Maliye Teorisi

Statüsü: Y.Lisans Doktora



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 09/07/2019

Tez Başlığı / Konusu: Türkiye'de ve Balkan Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamalarının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 146 sayfalık kısmına ilişkin, 28/06/2019 tarihinde şahsım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından (Turnitin)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 13 'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

09/07/2019

Adı Soyadı: Tolga SEZDİ
Öğrenci No: 701712024
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Maliye Teorisi
Statüsü: Y.Lisans Doktora

Danışman

Prof. Dr. Filiz Giray

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı	: Tolga SEZDİ
Üniversite	: Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	: Maliye
Bilim Dalı	: Maliye Teorisi
Tezin Niteliği	: Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı	: XIII + 152
Mezuniyet Tarihi	: / / 20..
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Filiz GİRAY

TÜRKİYE'DE VE BALKAN ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI VE KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

Özelleştirme kavramı 1980 yılından sonra meydana gelen liberalizasyon akımıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Kısa sürede tüm dünyaya yayılan özelleştirmeler, 1980 sonrasında Türkiye ve Balkan ülkelerinde de uygulanmaya başlamıştır. Türkiye ve Balkan ülkeleri, gelişmiş ülkelere kıyasla özelleştirmelerde oldukça geç kalmışlardır. Çalışmada, Türkiye'de ve Balkan ülkelerinde özelleştirmelere engel olan sebepler incelenmiştir. Daha sonra bu ülkelerin yıllar itibariyle özelleştirme süreçleri ve gelirleri ele alınmıştır. Elde edilen bulgular çerçevesinde karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılarak, sağlıklı bir özelleştirme sürecinin nasıl olması gerektiği maddeler halinde önerilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Özelleştirme, Türkiye'de Özelleştirme, Balkan Çalışmaları, Balkanlarda Özelleştirme

ABSTRACT

Name and Surname : Tolga SEZDİ
University : Bursa Uludag University
Institution : Social Sciences Institute
Field : Public Finance
Branch : Theory of Public Finance
Degree Awarded : Master
Page Number : XIII + 152
Degree Date : / / 20..
Supervisor : Prof. Dr. Filiz GİRAY

THE PRIVATIZATION IMPLEMENTATIONS IN TURKEY AND BALKAN COUNTRIES AND COMPARATIVE EVALUATION

The concept of privatization emerged with the liberalization trend that occurred after 1980. Privatizations spread throughout the world in a short time. After 1980, privatizations began to be applied in Turkey and Balkan countries. Turkey and the Balkan countries have remained quite late for privatizations compared to developed countries. In the study, which cause obstacles to privatizations in Turkey and the Balkan countries were examined. Then, the privatization processes and revenues of these countries are discussed. In the framework of the findings, a comparative assessment was made and suggested how a healthy privatization process should be.

Keywords: Privatization, Privatization In Turkey, Balkan Studies, Privatization in the Balkans

ÖNSÖZ

Bu çalışmada, Türkiye ve Balkan ülkelerinde özelleştirme uygulamaları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. 1980 yılından sonra siyasi ve ekonomik gündemimize dahil olan özelleştirme uygulamaları, ülkemizde politik ve ekonomik rolünü sürdürmektedir. Balkan ülkelerinde de durum bizden farklı değildir. Çalışmada Türkiye ve diğer Balkan ülkelerinin özelleştirme süreçleri incelenmiş ve sağlıklı bir özelleştirme ortamının oluşması için gerekenler maddeler halinde önerilmiştir.

Öncelikle tez konusunu seçerken isteklerimi göz önünde bulundurup bana yardımcı olan, çalışmamın her aşamasında ilgi ve desteğini esirgemeyen, yazdıklarımı büyük bir titizlikle okuyup değerlendiren, yönlendirmeleriyle çalışmamı daha kaliteli hale getiren değerli hocam Prof. Dr. Filiz GİRAY'a teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca eğitim hayatım boyunca maddi ve manevi desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen, her kararımda yanımda olan ve bu hayattaki en büyük şansım olarak gördüğüm aileme de çok teşekkür ediyorum. Ek olarak, akademik kariyerimin başından beri benden desteğini esirgemeyen ve her zaman motive kalmamı sağlayan çalışma arkadaşlarıma ve dostlarıma da teşekkür etmek istiyorum.

Bursa, 2019

Tolga SEZDİ

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar	xi
GRAFİKLER	xii
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRME VE KAPSAMI

1. ÖZELLEŞTİRME TANIMI, GEREKÇELERİ VE AMAÇLARI	3
1.1. Özelleştirmenin Tanımı.....	3
1.1.1. Dar Anlamda Özelleştirme	5
1.1.2. Geniş Anlamda Özelleştirme.....	5
2. ÖZELLEŞTİRMENİN GEREKÇELERİ VE AMAÇLARI	7
2.1. Özelleştirmenin Gerekçeleri	7
2.2. Özelleştirmenin Amaçları.....	10
2.2.1. Özelleştirmenin Ekonomik Amaçları.....	10
2.2.2. Özelleştirmenin Mali Amaçları.....	13
2.2.3. Özelleştirmenin Sosyal Amaçları.....	15
3. ÖZELLEŞTİRMENİN FAYDALARI VE SAKINCALARI.....	16
3.1. Özelleştirmenin Faydaları	17
3.2. Özelleştirmenin Sakıncaları.....	18
4. ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ.....	21
5. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ	25

5.1. Satış Yöntemi	25
5.1.1. İşletmenin Hisse Senetlerinin Satışı	25
5.1.2. İşletmenin veya Varlıkların Doğrudan Satışı (Blok Satış)	26
5.2. Yönetim Devri (İşletme Hakkı) Yöntemi	27
5.3. Finansal Kiralama (Leasing) Yöntemi	28
5.4. İhale Yöntemi	29
5.5. İmtiyaz Yöntemi (Franchise)	30
5.6. Gelir Ortaklığı Senedi Yöntemi	31
5.7. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Yöntemi	31
5.8. Diğer Yöntemler	32

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRMENİN TARİHSEL GELİŞİMİ	35
1.1. Türkiye'de 1980 Öncesi Özelleştirme Gelişmeleri	35
1.2. Türkiye'de 1980 Sonrası Özelleştirme Gelişmeleri	39
2. ÖZELLEŞTİRME MEVZUATI VE YASAL ÇERÇEVE	40
2.1. Türkiye'de Özelleştirmeye İlişkin Yasal Düzenlemeler	41
2.1.1. İlk Düzenlemeler	41
2.1.2. 4046 Sayılı Kanun	46
2.1.2.1. Özelleştirilebilir Kamu Mal ve Hizmetlerinin Belirlenmesi	47
2.1.2.2. Özelleştirme İlkelerinin Belirlenmesi	48
2.1.2.3. Özelleştirme Yöntemlerinin ve İhale Usullerinin Belirlenmesi	49
2.1.2.4. 4046 Sayılı Kanunla Birlikte Getirilen Diğer Değişiklikler	51
2.2. Türkiye'de Özelleştirmenin Kurumsal Yapısı	52
2.2.1. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	53
2.2.2. Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK)	54

2.2.3. Özelleştirme Fonu	55
2.3. Özelleştirme Süreci (Prosedür)	56
3. 1980 SONRASI TÜRKİYE’DE DÖNEMLER İTİBARIYLA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI .	58
3.1. 1980- 1989 Arası Dönemde Özelleştirme Uygulamaları.....	58
3.2. 1990- 1994 Arası Dönemde Özelleştirme Uygulamaları.....	67
3.3. 1995- 2002 Arası Dönemde Özelleştirme Uygulamaları.....	71
3.4. 2003- 2008 Arası Dönemde Özelleştirme Uygulamaları.....	77
3.5. 2008’den Günümüze Özelleştirme Uygulamaları	82
3.6. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Genel Değerlendirilmesi.....	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA VE BALKANLARDA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1. DÜNYADA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	91
1.1. Özelleştirme Akımının Doğuşu ve Gelişimi	91
1.2. Avrupa Birliği’nde Özelleştirme Uygulamaları.....	93
2. BALKAN ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	95
2.1. Avrupa Birliği’ne Üye Olan Balkan Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamaları	97
2.1.1. Hırvatistan’da Özelleştirme Uygulamaları	98
2.1.2. Bulgaristan’da Özelleştirme Uygulamaları	102
2.1.3. Romanya’da Özelleştirme Uygulamaları	105
2.1.4. Slovenya’da Özelleştirme Uygulamaları	110
2.1.5. Yunanistan’da Özelleştirme Uygulamaları.....	114
2.2. Avrupa Birliği’ne Aday Olan Balkan Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamaları	117
2.2.1. Sırbistan’da Özelleştirme Uygulamaları.....	118
2.2.2. Bosna Hersek’te Özelleştirme Uygulamaları	120
2.2.3. Kuzey Makedonya’da Özelleştirme Uygulamaları	124
2.2.4. Arnavutluk’ta Özelleştirme Uygulamaları.....	127

2.2.5. Karadağ' da zelleştirme Uygulamaları	130
2.2.6. Kosova' da zelleştirme Uygulamaları	133
3. TÜRKİYE' DE VE BALKAN ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	136
SONUÇ VE ÖNERİLER	139
KAYNAKÇA	145



TABLÖLAR

Tablo 1- Özelleştirme Süreci	57
Tablo 2- Öncelik Sırasına Göre KİT'ler	63
Tablo 3- Bulgaristan'da Sektörlere Göre Özelleştirme İşlemi (1993-2018).....	105
Tablo 4- Romanya'da Özelleştirme İşlemleri (1993-1998).....	108
Tablo 5- Romanya'da En Önemli Özelleştirmeler (1992-2015).....	109
Tablo 6- Bosna Hersek Özelleştirme İşlem ve Tutarları	122
Tablo 7- Makedonya'da Özelleştirmelerin Sektörel Dağılımı	126
Tablo 8- Arnavutluk'ta Büyük Çaplı Özelleştirmeler (2000-2015)	129
Tablo 9- Karadağ Özelleştirme Gelirleri (2005-2018).....	132



GRAFİKLER

Grafik 1- Türkiye Özelleştirme Gelirleri (1986-1989).....	64
Grafik 2- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (1986-1989)	65
Grafik 3- Türkiye'de Özelleştirme Gelirleri (1986-1994)	67
Grafik 4- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (1990-1994)	70
Grafik 5- Türkiye'de Özelleştirme Gelirleri (1986-2002)	75
Grafik 6- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (1995-2002)	77
Grafik 7- Türkiye'de Özelleştirme Gelirleri (1986-2008)	79
Grafik 8- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (2003-2008)	81
Grafik 9- Türkiye'de Özelleştirme Gelirleri (1986-2018)	83
Grafik 10- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (2009-2018)	86
Grafik 11- Türkiye'de Dönemler İtibariyle Özelleştirme Gelirleri	89
Grafik 12- Türkiye'de Dönemler İtibariyle Özelleştirme Gelirlerinin Dağılımı (%).....	89
Grafik 13- Türkiye'de Özelleştirme Fonu'ndan Hazineye Yapılan Aktarmalar	90
Grafik 14- Dünyada Özelleştirme Gelirleri (1988 – 2016).....	92
Grafik 15- AB-25 Özelleştirme Gelirleri (1988 – 2016)	94
Grafik 16- AB-25 Özelleştirme Gelirlerinin Dünya Özelleştirme Gelirlerine Oranı	94
Grafik 17- Slovenya Özelleştirme Gelirleri (1989-2011).....	112
Grafik 18- Slovenya'da Özelleştirme Gelirlerinin Sektörel Dağılımı (1989-2011)	113
Grafik 19- Yunanistan Özelleştirme Gelirleri (1991-2013)	115
Grafik 20- Yunanistan'da Özelleştirme Gelirlerinin Sektörel Dağılımı (1991-2013)...	116
Grafik 21- Sırbistan Özelleştirme Geliri (2002-2006).....	119
Grafik 22- Arnavutluk Özelleştirme Geliri (1994-2018).....	130
Grafik 23- Kosova Varlık Satışı Özelleştirme Gelirleri- (2003-2019)	135
Grafik 24- Özelleştirme ve Kurumsal Yeniden Yapılanma Göstergeleri.....	136

KISALTMALAR

a.g.e	: Adı Geçen Eser
a.g.m	: Adı Geçen Makale
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AO	: Anonim Ortaklık
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DYY	: Doğrudan Yabancı Yatırım
EBRD	: Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
EİYYK	: Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOİB	: Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı
KÖSO	: Kamu Özel Sektör Ortaklığı
KTA	: Kosova Güven Ajansı
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
PAK	: Kosova Özelleştirme Ajansı
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TDK	: Türk Dil Kurumu
THY	: Türk Hava Yolları
TKKOİ	: Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
TKKOK	: Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu
TMO	: Toprak Mahsulleri Ofisi
YPK	: Yüksek Planlama Kurul

GİRİŞ

1973 yılında meydana gelen stagflasyon krizinden çıkmak için Keynesyen para ve maliye politikalarının yetersiz kalması, yeni bir ekonomik modelin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu yeni model, devletin ekonomi içindeki rolünün daraltılmasını öngören Neo-liberal politikalara dayandırılmıştır. Yeni politikaların sonucu olarak, sermaye hareketleri serbest bırakılmış, ülkelerarası ticaretin önü açılmış, sermayenin küreselleşmesi hızlandırılarak bir yandan da kamunun etkin olduğu faaliyet alanlarının özel sektöre devredilmesi gündeme gelmiştir.

Özelleştirmeler, Türkiye'nin ekonomi ve siyaset gündemine, 1980 sonrasında yapılan liberalizasyon hareketiyle birlikte dahil olmuştur. Fakat bazı aksaklıklar yüzünden ülkede 2000'li yılların başlarına kadar etkin bir özelleştirme politikası uygulanamamıştır. 2000 sonrası ilgili mevzuatın düzenlenmeye başlaması ve özelleştirmelere engel teşkil eden sorunların çözülmesiyle birlikte, Türkiye'de özelleştirme çalışmaları hız kazanmıştır. Balkan ülkelerinin özelleştirmelerle tanışması da hemen hemen aynı döneme denk gelmektedir. Çoğunluğu eski Yugoslavya ülkeleri olan Balkan ülkeleri, ekonomik reformlarını neredeyse aynı dönemde başlatmışlardır. Bu reformların temelinde planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş hareketi yer almaktadır. Bu hareketin sonucu olarak, Balkan ülkelerinde liberalizasyonun başlamasıyla birlikte çeşitli yapısal reformlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu reformlar arasında en önemlilerinden birisi de "özelleştirme" olmuştur.

Çalışmamızın amacı öncelikle Türkiye'de ve Balkan ülkelerinde özelleştirme sorununun sağlıklı bir şekilde çözülememesinin sebeplerini ortaya koymaktır. Bu amaç çerçevesinde, özelleştirmenin Türkiye'de ve Balkan ülkelerinde ortaya çıkış süreci ve bu süreci takip eden dönemde izlenen ekonomi politikalarında meydana gelen değişimler incelenmiştir. Çalışmamızın ilk bölümünde, özelleştirmenin tanımı yapılarak literatürdeki yeri belirlenmiş daha sonra özelleştirmenin amaçları, gerekçeleri, fayda ve sakıncaları ve özelleştirme yöntemleri ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise önceki bölümde bahsedilen kuramsal çerçeve uyarınca Türkiye'nin özelleştirme süreci, 1980 öncesi ve sonrası olarak iki farklı dönemde incelenmiştir. Devamında Türkiye'de

özelleştirmenin yasal çerçevesinin gelişim sürecinden ve özelleştirmenin kurumsal yapısından bahsedilmiş, 1980 sonrası dönem yıllar itibariyle ele alınarak, özelleştirme süreci ve gelirleri açıklanmıştır. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise Balkan ülkeleri Avrupa Birliği'ne üyelik durumlarına göre iki farklı grupta incelenmiştir. Bölümün son kısmı ise Türkiye ve Balkan ülkelerinde başarılı bir özelleştirme programının uygulanması için gereken şartları ve çözüm önerilerini içermektedir.



BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRME VE KAPSAMI

1. ÖZELLEŞTİRME TANIMI, GEREKÇELERİ VE AMAÇLARI

Bu bölüm kapsamında öncelikle özelleştirme kavramı çeşitli açılardan tanımlandıktan sonra özelleştirmenin gerekçeleri ve amaçları açıklanacaktır.

1.1. Özelleştirmenin Tanımı

1929 dünya ekonomik bunalımından çıkmada bir araç olarak görülen devlet müdahalesine dayalı ekonomi ve maliye politikaları (Keynesyen politikalar) 1960'lara kadar geçerli olmuştur. 1960'ların sonları ile 1970'li yıllarda yaşanan stagflasyon krizi karşısında devletin ekonomiye para ve maliye politikaları ile müdahalesini savunan talep yönlü (Keynesyen) politikalar çözümsüz kalmıştır. Bu da, monetarizm, kamu tercihi ekonomisi, rasyonel beklentiler teorisi ve arz-yönlü iktisat teorisi gibi Neo-liberal teorilerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu yeni ekonomik modeller, devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılmasını ve devletin ekonomi üzerindeki işlev ve fonksiyonlarını daraltmasını öngörmüştür. Bundan dolayı da kamu sermayesiyle kurulan ve işletilen kurumların özelleştirilmesi teklif edilmiştir.¹

Alper (1994)'e göre, çağdaş politik anlamıyla özelleştirme kavramı ilk kez, Peter F. Drucker tarafından kullanılmıştır. Drucker'ın 1969 yılında yayınladığı "The Age of Discontinuity" adlı kitabında "*reprivatization*" olarak tanımladığı özelleştirme kavramı "*yeniden özelleştirme*" olarak karşılık bulmuştur. Daha sonra 1976 yılında Robert W. Poole, "Reason Foundation" adlı eserinde bu kavramı "*özelleştirme (privatization)*" şeklinde kısaltarak kullanmıştır.²

¹ Yusuf Ziya Türk, *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi*, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Ankara: 2014, s.4.

² Yusuf Alper, *İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme*, Ankara: Sağlık-İş Yayınları, 1994, s.23.

Özelleştirme kavramını tam olarak tanımlamak hem teori hem de uygulamada birtakım güçlükleri barındırmaktadır. Bunun en önemli nedeni özelleştirme kavramının ekonomi, işletme, hukuk ve politika gibi birçok bilim dalıyla doğrudan ilişkisi olmasıdır. Gerçekten de her bilim dalının özelleştirmeye bakışı ve bilimsel tanımlaması birbirinden ayrılmaktadır.³

Özelleştirme sıklıkla başvurulan ve birçok programı içinde barındıran bir şemsiye kavram olarak kabul edilmektedir. Genel olarak, devlet/kamu kurum ve kuruluşlarından özel kişi ve kurumlara faaliyet, sorumluluk ve varlıkların aktarılması olarak tanımlanabilir. Ayrıca, özelleştirme denildiğinde, özel sektörün yeni pazarlar oluşturmak ve devlet düzenlemelerinden kurtulmak için başvurduğu bir “serbestleşme” türü akıllara gelmektedir.⁴

Özelleştirme kavramı çok sayıda politik girişimi de kapsamaktadır. Bu çerçevede özelleştirme, kamu politikasında devlet ve özel sektör arasındaki dengeyi değiştirmeyi amaçlayan geniş bir politik dürtü olarak tanımlanabilir. Halkın zihninde, bu sözcük, daha önce bir hükümet organı tarafından yürütülen bir fonksiyonun, yönetim ve denetim kurallarının değiştirildiği ve hükümet dışı bir kuruluşa aktarıldığı bir durumla ilişkilendirilmiştir.⁵

Bir başka tanıma göre; “özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir”.⁶

Büyük ölçekli bir özelleştirme programının uygulanması politik bir sanat olarak kabul edilir. Çünkü özelleştirme tanım gereği, bir ülkenin üretim araçları ve varlıkları üzerindeki devlet kontrolünün, ideolojik ve sembolik bir ayrımını ifade eder.⁷

³ Coşkun Can Aktan, “Kamu Ekonomisinin Rolü ve Fonksiyonlarının Piyasa Ekonomisine Devredilmesi: Özelleştirme”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C.II, S.1, (2010), s.102.

⁴ Clive R. Belfield, “Henry M. Levin, Education Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications”, UNESCO, *Fundamentals of Educational Planning*, N. 74, (2002), p.19.

⁵ D.G. McFetridge, *The Economics of Privatization*, C.D.Howe Institute, Benefactors Lecture, Dofasco Inc., Toronto: (1997), p.2.

⁶ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*.

⁷ William Megginson, “Privatization”, *Foreign Policy*, N.118, (Spring, 2000), p.14.

Özelleştirme ile anlatılmak istenen ne olursa olsun, ortak amaç “etkinliğin maksimizasyonu”dur. Özelleştirmeyi destekleyenlerin ortak görüşü, hizmetlerin sunumunda, özel kesim yöneticilerinin kamu kesimine oranla daha etkin ve başarılı olduklarıdır. Kâr odaklı fiyatlama yapan özel kesim, kamu kesimine göre daha verimli çalışacaktır. Aynı zamanda yönetim özgürlüğü açısından özel kesim kamu kesimine göre daha özgür kabul edilmektedir. Toplum ihtiyaçlarını karşılama hususunda özel kesim yöneticilerinin kamu sorumluluğunu üzerine aldıkları zaman sahip olduğu hüneler de özelleştirmenin kapsam ve başarısını doğrudan etkileyecektir.⁸

Literatürde yapılan tanımlamalara bakıldığında önemli farklılıklar göze çarpmaktadır. Mevcut literatürü göz önünde tutarak; özelleştirme kavramını dar ve geniş anlamda ele almak faydalı olacaktır.

1.1.1. Dar Anlamda Özelleştirme

Dar anlamda özelleştirme, yalnızca kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) yönetim ve mülkiyetlerinin özel kesime aktarılmasını anlatmaktadır. Literatürde özelleştirme denildiğinde akıllara ilk olarak KİT’lerin satışı gelmektedir. Fakat kimi ekonomi yazarları bu konuda farklı düşüncelere sahiptirler. Bunlardan bir kısmı, dar anlamda özelleştirmeyi kesin olarak bir mülkiyet devri ve söz konusu devir işlem hacminin de KİT sermayesinin % 51’i kadar olması gerektiğini savunmaktadırlar. Kimi yazarlara göre ise devre konu olan sermaye pay hacminin miktarının önemli olmadığı, % 10 gibi bir pay devir hacminin de özelleştirme olarak sayılabileceği görüşündedirler. Fakat genel olarak yazarlar % 51’in kıstas alınması gerektiği konusunda mutabık kalmışlardır. Zira bu sayede mülkiyetin % 50’sinden çoğu özel kesime ait olacağından devredilen şirket ya da işletmenin yönetimi de otomatik olarak özelleşmiş olacaktır.⁹

1.1.2. Geniş Anlamda Özelleştirme

En temel anlamıyla devletin ekonomi içindeki yerini ve müdahalesini sınırlayarak, piyasadaki rollerini ve hizmetlerini özel sektöre devretmesini açıklayan özelleştirme kavramı zamanla daha farklı anlamlarda kullanılmaya başlamıştır. Başlangıçta, salt

⁸ Robert W. Bailey, *Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları*, çev. Aytaç Eker, “Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirilme”, der. Aytaç Eker - Coşkun Can Aktan, İzmir: 1992, ss.245-246.

⁹ Aktan, a.g.e., s.102.

olarak mal ve hizmet üretiminin devri olarak nitelendirilen özelleştirme kavramı, süreç içerisinde devletin küçülmesi ve demokratik yapıyı güçlendirmek gibi amaçlar da yüklenince anlamı genişledi. Bunun sonucunda uygulamada da farklılıklar görülmeye başlandı.¹⁰

Özelleştirme çok farklı şekillerde gerçekleşebilmektedir. Örneğin; hapishanelerin inşası, işletmesi ve finansmanı da bir özelleştirme biçimiymişken, ağaçların budanması ve çevre düzenleme hizmetlerinin özel kesime devri de özelleştirme olmaktadır. Engeli dolayısıyla evden çıkamayanlar için bir yemek şirketine yetki devri yapmak da özelleştirmedir, şehir içi otobüslerin yönetim ve finansmanını özel kesime bırakmak da özelleştirme olarak kabul edilmektedir. Özelleştirmenin sınırı kamu-özel ayrımını doğru yapmakla mümkün olabilir.¹¹

Geniş anlamda özelleştirme dediğimizde; devletlerin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılması ya da tamamen ortadan kaldırılması için yalnızca KİT'lerin özel kesime devri yeterli olmayacaktır. Aynı zamanda diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da ürettiği mal ve hizmetlerin de özel ekonomi kesimine devri gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle özelleştirme; bir malın ya da hizmetin üretim izninin de özel kesime aktarılması olarak ifade edilebilir. Geniş anlamda özelleştirmeye yol yapım, temizlik ve çevre düzenlemesi, servis taşınması gibi işlerin özel kesime devredilmesi örnek gösterilebilir. Hükümetler özelleştirme yoluyla toplumun refah düzeyini maksimize etmeyi hedeflemişlerdir.¹²

Geniş anlamda özelleştirme kavramı, farklı özelliklere sahip olan ülkelerde uygulanan özelleştirme politikaları sonucunda oluşmuştur. Burada söz konusu olan, yalnızca kamudan özele bir yetki ya da mülkiyet devri değildir. Geniş anlamda özelleştirmeyi asıl gündeme getiren, üretim veya sunumunu yalnızca devletin üstlendiği faaliyet alanlarının özel sektöre tamamen ya da kısmen bırakılmasıdır. Özelleştirmeyle hedeflenen amaçlar arttıkça ve özelleştirmeden beklentiler çoğaldıkça, geniş anlamda özelleştirme kavramı da genişlemektedir. Bundan dolayı da, ilk zamanlarda iktisat

¹⁰ Alper, a.g.e., s.56.

¹¹ E. S. Savas, *Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme*, çev. Ergün Yener, 2.b., Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, 1999, ss.3-4.

¹² Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme*, 3.b. , Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2012, s.97.

politikası aracı olarak kullanılan özelleştirmeler iktisat politikasının esası haline gelmiştir.¹³

2. ÖZELLEŞTİRMENİN GEREKÇELERİ VE AMAÇLARI

Hemen hemen tüm ülkelerde görülen özelleştirmenin gerekçeleri ülke grupları ve ülkeler bazında anlatılmaktadır. Daha sonra özelleştirmeyi yaratan koşullara dayanarak özelleştirmenin amaçları ekonomik, mali ve sosyal amaçlar başlığı altında açıklanmıştır.

2.1. Özelleştirmenin Gerekçeleri

Özelleştirmenin gerekçeleri incelediğinde ilk olarak *gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler* ayrımına dayalı argümanlar görülmektedir:

Gelişmiş ülkelerde özelleştirmeler tercih edilen siyasal politika seçiminin bir sonucudur. Gelişmiş olan ülkelerde halihazırda ekonomi serbest piyasa koşullarına göre işlemektedir. Bundan dolayı da özelleştirmelerin faydacı ve ideolojik sebeplerle yapıldığı gözlemlenmektedir. Buna örnek olarak; özel kesime verilen vaatler sebebiyle yapılan özelleştirmeler gösterilebilir. Tam tersine az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere özelleştirme bir ekonomik zorunluluk haline gelmektedir. Az gelişmiş ülkelere özelleştirme nedenleri; dış borçların ödenmesi, bütçe açıklarını kapatmak ya da Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund (IMF)) ve türevi uluslararası kuruluşlara bağımlılık gibi ekonomik nedenlere dayandırılabilir.¹⁴

Özelleştirme uygulamaları gelişmekte olan ülkelere, ekonomi çevrelerinin desteğini kazanabilmek için bir araç haline gelmiştir. Ülkelerden ekonomik gelişimlerini sağlamak için “yapısal uyum” ve “yeniden yapılanma” programlarını iyi bir şekilde sürdürmeleri beklenir. Sonrasında ise özelleştirme uygulamaları, bu alt amaçlara ulaşabilmek için gereken kredilere hak kazanma noktasında, önemli bir gerekçe ve ön şart olmuştur. Az gelişmiş ülkeler bu politikaları kabul ettiklerinden dolayı IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlarla ilişkide olmuşlar ve onlara bağımlı kalmışlardır.¹⁵

¹³ Alper, a.g.e., ss.26-27.

¹⁴ Şennur Sezgin, “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, C.5, S. 2, (2010), ss.156-157.

¹⁵ Nihat Falay, “Özelleştirme’nin Gerekçeleri, Uygulaması ve Etkileri”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S.35, (1993), s.193.

Özelleştirmenin gerekçelerini oluşturan bazı baskılar mevcuttur. Bunlar; *Pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist* baskılar olmak üzere dört farklı şekilde sınıflandırılabilir. Bu baskılar şu şekilde özetlenebilir:¹⁶

Pragmatik Baskı: Devlet mali sorunlarla karşılaştığında vergi ya da borçlanmaya başvurarak bu sıkıntıları aşmaya çalışmaktadır. Ancak bu yöntemler her zaman olumlu sonuçlar vermeyebilir. Bu gibi durumlarda devlet kamu harcamalarını azaltma ya da kamu harcamalarının verimliliğini artırma girişimlerinde bulunacaktır. Kamu harcamalarını azaltma girişimi de özellikle kamu personeli ve halk tarafından olumsuz tepkiye sebebiyet verebileceğinden, kamu harcamalarının verimliliğinin artırılması ön plana çıkmaktadır. Bu noktada özelleştirme gerekli görülmüştür. Pragmatik baskıya göre, özelleştirme uygulamaları ile birlikte maliyetlerin daha etkin kullanılarak daha iyi bir devlet yönetimi oluşturulabilecektir.

İdeolojik Baskı: Kamu-özel kesim sınırları her toplumda farklı şekillerde görülebilir. Hatta aynı toplumda zaman içerisinde bu sınırdaki değişimler meydana gelmektedir. Örneğin, sağlık hizmetlerinin zaman içinde özel sektörden kamu sektörüne devredilmesi liberalizasyonla birlikte yaygınlaşmıştır. Aynı şekilde günümüzde teknolojinin de gelişmesiyle birlikte mektup dağıtımını başta olmak üzere posta hizmetlerini birçok ülkede özel sektör daha fazla üstlenmiştir.

Devletin ekonomi içindeki büyüklüğü arttıkça, ideolojik olarak bazı kaygılar meydana gelmiştir. Örneğin, devletin etkinlik, adalet ve bireysel özgürlüğü sağlayamadığı düşünülmektedir. Bundan dolayı da, devletin ekonomide payının küçültülmesini savunanlar, özelleştirme hareketini desteklemiştir.

Ticari Baskı: Özelleştirme uygulamasını destekleyen bir başka grup ticari baskı gruplarıdır. Bu grubu temsil eden fikrin temel odak noktası şudur; devlet harcamalarının içinde çalışan ücretlerinin payı oldukça büyüktür. Kamu görevlileri, tamamen devlete has olmayan çöp toplama, çevre düzenlemesi gibi işlerde de çalışmaktadırlar. Özel sektör bu alanlara girebilmek için baskı oluşturmaktadır.

¹⁶ Savas, a.g.e., ss.5-14.

Aynı zamanda büyük yatırım projelerinde yüksek kâr getirebilecek iş fırsatları oluşmaktadır. Özel sektör bu iş sahalarına da girerek kârdan pay almaya çalışacaktır. Bu ticari düşünceyle devlete baskıda bulunmak özelleştirmenin gerekçelerinden birini oluşturacaktır.

Popülist Baskı: Popülistler devletin ekonomideki büyük yapısına ve büyük ölçekli işletmelere karşıdır. Bunların yerine toplumun ve yerel kuruluşların ekonomiye daha fazla katılmasını istemişlerdir. Bundan dolayı da özelleştirmeyi destekleyerek, geleneksel kurumların güçlenmesi ve seçeneklerin arttırılmasını hedeflemişlerdir.

Toplumsal ihtiyaçları karşılama esnasında zorluk yaşayan devlet, toplumsal refahı maksimize etmek için bir alternatif ve çözüm arayışına girmiştir. Özellikle 1970'lerin sonunda ve 1980'lerin başlarında devletler toplumsal ihtiyaçları karşılamada birtakım güçlüklerle karşı karşıya gelmişlerdir. 1980'lerle birlikte dünyada serbest piyasa ekonomisine geçiş süreci başlamıştır. Tüm bu gelişme sonrasında ise özelleştirmeye ihtiyaç duyulmuştur. Devletler üretim maliyetlerini düşüremediği, toplumsal talebi karşılayamadığı, refahı maksimize edemediği alanlarda piyasayı özel kesime devretmiştir. Belirtilen ana nedene bağlı olarak devletin ekonomiden çekilip, mal ve hizmet üretimini özel sektöre bırakmasının alt gerekçeleri;

- i. Asli fonksiyonları zamanla artan devletin ekonomiyi doğru yönetmede zorlanması ve nihayetinde bütçe sorunları yaşaması,
- ii. KİT'lerin yüksek üretim maliyetleriyle çalışması sonucu yaşanan verimsizlikler,
- iii. Özel sektörün, teknolojik hamleleri devlete oranla daha yakından takip etmesi ve bunun sonucunda üretim maliyetlerini düşürerek öncesinde KİT'lerin meydana getirdiği refah seviyesinin üstüne çıkması,
- iv. Kamu sektörü üretim modelinin stagflasyon, aşırı vergi yükü ve kamu bütçe açıklarına neden olmaya başlaması,
- v. 1980 sonrası Keynesyen müdahaleci politikaların yerini Neo-liberal ekonomik anlayışa bırakması olarak sayabiliriz.¹⁷

¹⁷ Çetinkaya, a.g.e., ss. 98-99.

Özelleştirmelerin öncelikli gerekçeleri ülkeden ülkeye de farklılık göstermektedir. Örneğin Endonezya özelleştirme programını özellikle özel sektörden sermaye akışını gerçekleştirmek için uygulamıştır. Latin Amerika ülkelerinde ise özelleştirme borç yükünü kapatmada bir araç olarak kullanılmıştır. Batı Avrupa'da da özelleştirmenin temel gerekçesi daha çok yabancı sermayeyi ekonomiye çekmek ve uzmanlaşma olmuştur. Gelişmiş ülkelere baktığımızda ise özelleştirmelerin bürokratik engel ve sınırlamalardan kurtulmak için yapıldığı söylenebilir.¹⁸

2.2. Özelleştirmenin Amaçları

Devletlerin özelleştirme uygulamalarına gitmelerinin temelinde ekonomiyi daha istikrarlı tutma fikri yatmaktadır. Bazı farklılıklar mümkün olsa da tüm ekonomilerin özelleştirme ile amaçladığı noktalar ortaktır. Yarrow vd. (1986) özelleştirmenin amaçlarını;

- i) Rekabeti artırarak ve firmaların sermaye piyasasından borçlanmalarını sağlayarak verimliliği arttırmak,
- ii) Kamu kesimi borçlanma gereğini azaltmak,
- iii) Kamuda yaşanan ücret problemlerini çözmek,
- iv) Ekonomik mülkiyeti genişletmek,
- v) Gelir ve servetin yeniden dağıtımını sağlamak,¹⁹

olarak saymıştır. Özelleştirmenin amaçlarını başka bir sınıflandırma çerçevesinde ekonomik, mali amaçlar ve sosyal amaçlar şeklinde 3 başlık altında toplayarak incelemek yararlı olacaktır.

2.2.1. Özelleştirmenin Ekonomik Amaçları

Özelleştirmenin ulaşmaya çalıştığı asıl amacı, devletin ekonomideki varlığını azaltmaktır. Bu yüzden de özelleştirme ile birlikte piyasa ekonomisini güçlendirmek ve ekonomiye devletin müdahalesini sınırlandırmak amaçlanmaktadır. Bu asıl amaca ulaşmak için yapılması gereken bazı alt amaçlar bulunmaktadır. Bunlar; *kaynak kullanımında etkinliği arttırmak, serbest piyasa ekonomisini geliştirmek, sermaye*

¹⁸ Filiz Giray, *Telekomünikasyon Sektörü ve Özelleştirme*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2003, s.38.

¹⁹ George Yarrow, Mervyn King, Jacques Mairesse, Jacques Melitz, "Privatization in Theory and Practice", *Economic Policy*, V.1, N.2, (1986), p.327.

piyahasını güçlendirmek ve kaynak kullanımında yabancı sermayeyi ülkeye çekmek olarak sayılabilir:

Kaynak Kullanımında Etkinliği ve Verimliliği Arttırmak: Özelleştirmeye hedeflenen en temel ekonomik amaçlar kaynak kullanımında etkinliğe ulaşmak ve üretim veya hizmetin verimliliğini arttırmaktır. Bu doğrultuda hükümet, sunulacak veya üretilecek mal ve hizmetin etkinliğini arttırmak için, özel sektörü bu alanlara girmeye teşvik etmektedir. Bu teşvik en basit haliyle bir rekabet ortamı oluşturmaktadır. Giderek artan bu rekabet ortamı nihai amaç olmasa da asıl amaca aracılık etmektedir. Bu rekabet ortamında yer bulmak isteyen özel girişim daha az maliyetle daha çok hizmet sunmaya çalışacaktır. Sunduğu hizmetin kalitesi ve üretimin verimliliği de rekabetle aynı oranda artış göstermektedir. Uzun vadede bu hedefe ulaşabilmek hükümetlerin temel amaçlarından biridir.²⁰

Özel sektörün ortalama verimliliği kamu sektörüne göre her zaman yüksektir. Kamunun verimliliğinin düşük olmasının başlıca sebepleri; teknolojik gelişmelere olan uzaklık, emeğin maliyetini yüksek tutan istihdam politikaları olarak sayılabilir. Haliyle, düşük verimlilikle çalışan KİT'ler, ekonomideki genel ortalama verimlilik düzeyini de düşürmektedir. Bundan dolayı da kamunun ekonomideki varlığının sınırlandırılması da etkinliğin ve verimliliğin artışına sebep olacaktır.²¹

Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek: Serbest piyasa ekonomisi; bireysel refah düzeylerini arttırmak isteyen bireylerin, bu amaç doğrultusunda toplumsal refaha hizmet ettiği bir düzen olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, piyasaya giriş çıkışların serbest olduğu, tam rekabet koşullarının sağlandığı ve aynı zamanda özel mülkiyet kavramının geçerli olduğu bir ekonomik düzende, kişiler istemeden toplumsal refahın artmasına sebebiyet verecektir.²²

Devletin ekonomiye müdahalesi ve etki alanı arttıkça, piyasa ekonomisinden sapmalar meydana gelecektir. Bundan dolayı da bazı iktisadi problemlerin çözümünde

²⁰ George L. Priest, "Introduction: The Aims of Privatization", *Yale Law & Policy Review*, V. 6, N. 1 (1988), p.1.

²¹ M.Berra Altıntaş, *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*, Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, S.8, 1988, s.54.

²² Erol Katircioğlu, "Serbest Piyasa Ekonomisi ve İktisadi Güç", İstanbul, *M.Ü.Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, C.7, S.1-2 (1999), s.168.

devlet eksik ve etkisiz kalacaktır. Özelleştirme ile amaçlanan piyasa ekonomisini sağlamlaştırmak ve işlev kazandırmak olacaktır. Bu sayede; iktisadi sorunların çözümünde daha başarılı olmak hedeflenmektedir, özelleştirme de bu sebeple uygulanmak istenmektedir.²³

Sermaye Piyasasını Güçlendirmek: Gelişmemiş ya da gelişmekte olan ekonomilerde tasarrufların yatırımlara dönüşmemesi bir problem olarak görülmektedir. Sermaye piyasaları da bu problemi çözmek için bir araç olarak kullanılmaktadır. Devletler özelleştirme yoluyla sermaye piyasasının ihtiyacı olan hisse senetlerini sunmak vasıtası ile ekonominin ve piyasanın canlanmasına katkıda bulunacaktır. Sermaye piyasası gelişmiş olan bir ekonomide, yatırımcılar sermaye problemi çekmeyeceklerdir. Hisse senetlerinin ihracı yoluyla yapılan özelleştirmeler, sermaye piyasasının gelişmesine ve tasarrufların yatırıma dönüşmesine büyük katkı sağlayacaklardır.²⁴

Finansal piyasalarda devlet müdahalesinin boyutları konusunda ortak bir görüş bulunmamaktadır. Ancak liberalizasyon sürecine dahil olan finans piyasalarının sınırlı olan kaynak ve sermayeyi daha etkin bir şekilde kullanabileceği iddia edilmiştir. Bunun da kısa vadede daha etkin finansal sistemlerin oluşturulmasına, uzun vadede ise ekonomik istikrarı sağlamaya yardımcı olacağı söylenmiştir.²⁵

Yabancı Sermayeyi Ülkeye Çekmek ve Döviz Gelirlerini Arttırmak: 1970'lerin sonundan itibaren Neo-liberal politikaların uygulanmasıyla birlikte finansal servet hızla artmaya başlamıştır. Bu da kısa zamanda yeni sermaye sahibi ve yatırımcıların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu ekonomik ortam yatırımcıları daha kârlı ve daha yeni faaliyet alanları bulmaya itmiştir. Aynı zamanda vergi indirimleri yoluyla özel servet birikiminin artmasına destek olan hükümetler vergi gibi önemli bir kamu gelirinden istediği ölçüde yararlanamamıştır. Bu da kamu hizmetlerinin karşılanmasını zorlaştırmıştır. Dolayısıyla özelleştirme uygulamaları, yukarıda sayılan iki problemin de

²³ Alper, a.g.e., ss.30-31.

²⁴ Altıntaş, a.g.e., s.55.

²⁵ Ramazan Akbulut, "Türkiye'de Sermaye Piyasasında Devletin Rolü", *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi*, S.1 (2002), s. 47.

çözülmesini sağlamıştır. Hızla büyüyen finansal sermaye için yeni yatırım ve faaliyet alanları yaratırken, aynı zamanda devletin de finansal yükünü azaltmıştır.²⁶

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ödemeler dengesi açıklarını kapatmak amacıyla özelleştirme uygulamalarına başvurulmaktadır. Yabancı sermayeyi ve yatırımcılarını ülke ekonomisine çekmek döviz gelirlerini arttırmak için bir yol olarak kullanılmaktadır.²⁷ Bu nedenle özelleştirmenin amaçlarının başında yabancı sermayeyi ülkeye çekmek gelmektedir. Yabancı sermaye yatırımları; *Doğrudan yatırım* ve *portföy yatırımı (dolaylı yatırım)* olarak iki şekilde yapılabilir. *Doğrudan yatırım*; bir devlet işletmesinin yönetimini ve kontrolünü elde etmek amacıyla yabancı yatırımcıların kamu girişimlerinin tamamını satın alması veya bir kısmına iştirak etmesi yoluyla gerçekleşir. *Portföy yatırımı (dolaylı yatırım)*; yabancı yatırımcıların, yatırım yaptıkları kamu girişimlerinin günlük işleyişine müdahil olmadan, daha çok kısa vadeli spekülatif bir mali kazanç elde etmek amacıyla, hisse senedi veya tahvil satın alması şeklinde gerçekleşir.²⁸

Ancak belirtmek gerekir ki yabancı yatırımlara yönelik gerçekleştirilen bu özelleştirme uygulamaları kamuoyunda en çok tepki alan özelleştirme uygulaması şeklindedir. Bunun temel nedeni olarak milli ekonomik bağımsızlığın tehlikeye girmesi şeklinde gerekçe ileri sürülmektedir. Bu eleştiri ve olumsuzluğu gidermek üzere yabancı yatırımcıya satılan hisseleri, kota koymak ve böylece yönetim hakkını koruyarak yani “*Altın Hisseler*” oluşturarak tedbirler alınmaktadır.²⁹

2.2.2. Özelleştirmenin Mali Amaçları

Devletler yapacakları kamu harcamalarının finansmanını farklı kamu gelirleri ile sağlarlar. Kamu gelirleri içinde en önemlisi ve en büyük payı vergiler oluşturur. Vergi, “*devlet ve vergilendirme yetkisine sahip kurumların kamu harcamalarını finanse etmek ve/veya toplumun içinde bulunduğu koşulların gerektirdiği tedbirleri almak için, ödeme gücü olanlardan, bu güçleri ile orantılı olarak aldıkları zorunlu, karşılıksız ve nihai*

²⁶ Zeliha Göker, “Gelir Dağılımının İyileştirilmesinde Kamu Hizmetlerinin Rolü”, *Çalışma ve Toplum*, (2016/4), s.1740.

²⁷ Firdevs Feyza Ünal, *Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2000, s.61.

²⁸ Tadeusz Galeza, James Chan, “What is Direct Investment?”, *Finance & Development*, V.52, N.3, (2015), p.34.

²⁹ Alper, a.g.e., s.32.

parasal ödemelerdir” şeklinde tanımlanmaktadır.³⁰ Vergilerin kamu harcamalarını finanse etmede yeterli olmadığı ve/veya bir maliye politikası gereği olarak, devletler borçlanma yoluyla gelir sağlayabilirler. Fakat her zaman borçlanma için gereken şartlar oluşmayabilir. Yine ülkelerin kalkınmasını sürdürebilmesi için borçlanarak gelir elde etmesi istenmeyebilir. Bu gibi durumlarda özelleştirme iyi bir alternatif olacaktır. Devletler iktisadi nitelikteki işletmelerini satabilirler. Özelleştirme yoluyla gerçekleşen bu satışlar, devletin gelir sağlamasında kullandığı yöntemlerden birisidir. Özelleştirmenin mali amaçlarını “*devlete gelir sağlamak*” ve “*devlet işletmelerinin zararlarından kurtulmak*” olarak iki alt başlıkta incelemek mümkündür. Aşağıda bunlar kısaca açıklanmıştır.³¹

Devlete Gelir Sağlamak: Kamu maliyesinde mali (fiskal) amaç olarak da adlandırılan bu amaç özelleştirmenin en temel sonucudur. Özelleştirme sonucunda bir gelir elde edilmesi söz konusudur.

Fakat kâr eden kamu işletmelerinin özelleşmesi, hazineye olumsuz etki yapacaktır. Bu tür işletmelerin özelleştirilmesinden kaçınılması gerekmektedir. Kısa süreli bir gelir kaynağı elde etmek için devamlılığı olan bir gelir kaynağından feragat etmek doğru olmayabilir.³² Varlık satışı yöntemiyle yapılan özelleştirmeler ile ilgili en çok tartışılan husus, satışın nihai amacıdır. Satış sonucunda belirlenen hedeflerin ve planların devamlılığı oldukça önem arz etmektedir. Burada üstünde durulan ilk nokta, satışı yapılan varlık veya işletmenin ekonomiye sağlamış olduğu olumlu etkisinin sürmesidir. Kısa süreli gelir elde etme amacından ziyade, varlığı “*özel sektör mü yoksa kamu sektörü mü daha verimli şekilde yönetecek*” bunu belirlemek gerekmektedir. Yalnızca mevcut bütçe açığını dengelemek için yapılan özelleştirme, uzun vadede ekonomide kayba neden olacaktır. Bu hareket, yangın sigortası primini karşılamak için evini satmayla eşdeğer tutulmaktadır.³³

Devletler sahip oldukları işletmeleri yalnızca doğrudan satarak değil, aynı zamanda sunmuş oldukları mal ve hizmetlerin üretimini özel sektöre aktararak da gelir elde

³⁰ Doğan Şenyüz, Mehmet Yüce, Adnan Gerçek, *Vergi Hukuku*, 6.b., Bursa: Ekin Kitabevi, 2015, s.72.

³¹ Çetinkaya, a.g.e. s.103.

³² Türk, a.g.e., s.21.

³³ Priest, a.g.m., p.3.

edebilir. Bu da dolaylı gelir olarak kabul edilebilir. Bu sayede devlet daha yüksek maliyetle ürettiği bir mal ya da hizmeti daha düşük maliyetle özel sektöre ucuza yaptırarak, kamu bütçesinden ayrılan payın azalmasını sağlayacaktır.³⁴

Devlet İşletmelerinin Zararlarından Kurtulmak: Kamu işletmelerinin kâr etmediği, aksine zarar ettiği durumlarda, devlet kendi bütçesinden pay ayırarak söz konusu KİT'in zararını karşılamalıdır. Bu gibi durumlarda devlet söz konusu işletmeyi kâr edecek duruma getirmeye çalışmayacaktır. Aksine, onu bir an önce satıp, işletmeye ayıracağı gelir transfer miktarıyla da ekonomi politikasını daha iyi hale getirmek için çaba gösterecektir. Bu genelde daha kolay bir yol olduğu için daha fazla tercih edilmektedir. Bu sayede özelleştirme yoluyla söz konusu kamu iktisadi işletmelerin zararlarından bütçeyi kurtarmak amaçlanmıştır.³⁵

2.2.3. Özelleştirmenin Sosyal Amaçları

Devletin var olma amaçlarından biri de toplumun maddi refahını maksimize etmektir. Bu amaca ulaşmak isterken gerçekleştirmesi gereken bazı sosyal amaçlar vardır. Ülkelerde gerçekleştirilen özelleştirmelerle sosyal değerlerde değişimler olabilir. Bu bağlamda özelleştirmenin sosyal amaçları şu şekilde özetlenebilir:

Gelir Dağılımındaki Adaletsizliği Önlemek ve Gelir Dağılımını Daha Adil Hale Getirmek: Özelleştirmenin sosyal amaçlarının başında gelir ve servetin yeniden dağıtılması işlevi gelmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre boyutu farklılık gösterse de hemen hemen her ekonomide gelir dağılımında adaletsizlik görmek mümkündür. Yüksek getirisi olan KİT hisselerinin çalışanlara ve küçük tasarruf sahiplerine bazı teşvikler ve kolaylıklar sağlanarak satılması, bir gelir transferi oluşturmaktadır. Böylece, daha geniş bir kesim kamu işletmelerinin mülkiyetine katılmıştır. Bu şekilde özelleştirme, sosyal bir amaç olarak kullanılmaktadır.³⁶

Fakat doğru yöntemlerle yapılamayan özelleştirmeler ve satış sonrası denetimin eksik kalması sebebiyle gelir dağılımı daha da bozulabilmektedir. Özellikle eğitim ve sağlık gibi ekonomik ve politik öneme sahip alanlarda doğru şekilde yönetilemeyen

³⁴ Çetinkaya, a.g.e., s.103.

³⁵ Alper, a.g.e., s.35.

³⁶ Altıntaş, a.g.e., s.54.

özelleştirme süreci, gelir dağılımında adaleti zedeleyebilmektedir. Bu alanlarda kamu tekellerinin kaldırılarak bu hizmetlerin piyasaya verilmesi sonucunda hizmetin niteliği, “vatandaşın yararlandığı kamu hizmeti yerine, müşterilerin yararlandığı özel hizmet” olarak değişebilmektedir.³⁷

Mülkiyetin ve Sermayenin Tabana Yayılmasını Sağlamak: Devlete ait işletmelerin hisselerinin iş gücüne dağılımı, özelleştirme altındaki mülkiyeti ve sermayeyi tabana yaymak için kullanılabilir. Bu sayede düşük gelirli gruplarda kâra ortak olacaktır.³⁸

Özelleştirme uygulamaları ile birlikte kamu girişimlerinde çalışanlar işletmelerin hisse ve paylarına sahip olabilirler. Bir taraftan da çalışma koşullarının düzenlenmesi büyük sendikal yapılar yerine nispeten daha ufak ve parçalı birimlere bağlı hale gelmesi ile mümkündür. Bu sayede de kâra ortak olmaları söz konusu olacaktır.³⁹

Aynı zamanda mülkiyet ve emek faktörlerini birleştirmek verimlilik artışına yol açacaktır. Özelleştirme bu noktada sosyal amaçları gerçekleştirmek için kullanılan bir araç konumundadır. Fakat bu amacın en verimli şekilde uygulanması için öncelik verilmesi gereken iki önemli husus vardır. Bunlardan ilki, söz konusu özelleştirme faaliyetlerinin sadece “hisse satışı” yoluyla yapılmasıdır. İkinci husus ise; hisse satışlarının özellikle düşük gelirli gruplara teşvik ve yardımlar yoluyla yapılması şeklindedir.⁴⁰

2. ÖZELLEŞTİRMENİN FAYDALARI VE SAKINCALARI

Özelleştirme faaliyetleri ile beklenen nihai fayda yukarıda anlatılan ekonomik, mali ve sosyal amaçları gerçekleştirmeye bağlıdır. Bu amaçlar arasında çatışmalar söz konusu olabilmektedir. Bu durum özelleştirme uygulamalarının fayda sağlarken bazı yönlerden de sakıncalar oluşturmasına neden olmaktadır. Özelleştirme uygulamalarında fayda ve

³⁷ Göker, a.g.m., s.1740.

³⁸ B. Martin, "The Social and Employment Consequences of Privatization in Transition Economies: Evidence and Guidelines", *ILO Interdepartmental Action Programme on Privatization Restructuring and Economic Democracy - Working Paper*, Geneva: 2000, p.18.

³⁹ Falay, a.g.m., s.194.

⁴⁰ Altıntaş, a.g.e., ss.54-55.

sakıncalarının tespiti yapılırken, incelenen ülkenin gelişmişlik düzeyi, zaman ve yer kavramları açısından farklı sonuçlar gözlenebilmektedir. Aşağıda genel bir değerlendirme yaparak özelleştirmenin fayda ve sakıncaları anlatılacaktır.

3.1. Özelleştirmenin Faydaları

Devletlerin özelleştirme ile belirledikleri amaçlarına ulaşma derecelerine göre faydalar elde edeceklerdir. Bu bağlamda özelleştirmenin faydalarını şu şekilde sıralayabilir:⁴¹

- ❖ Özelleştirme ile birlikte devletin ekonomiye müdahalesi sınırlandırılabilir. Bunun neticesinde de piyasa rekabetin serbest olduğu özel kesime bırakılacaktır. Rekabet ortamı ekonomideki etkinlik ve verimliliğe olumlu katkı sağlayacaktır.
- ❖ Özelleştirme ile birlikte açık veren ve bütçeye yük oluşturan KİT'ler özel kesime aktarılacaktır. Piyasanın talebini daha doğru algılayan ve mal ve hizmet sunumunu daha doğru şekilde gerçekleştirecek olan özel kesim ekonominin daha verimli bir şekilde işlemlerini sağlayacaktır. Bu da ekonomide artı bir değer oluşturacaktır.
- ❖ Doğru planlanmış bir özelleştirme politikası sayesinde, halkın her kesimi kamu hisselerine ortak olacaktır. Bunun sonucunda sermaye tabana yayılacaktır. Sermayenin tabana yayılmasıyla birlikte, ekonomiye gelir getirmeyen yatırımlar değerlendirilerek, aktif yatırımlara dönüşecektir.
- ❖ Özelleştirme ile birlikte devletlerin kıt olan kaynaklarını ve zamanlarını KİT'lere yönlendirmek yerine, toplumun refahına pozitif yönde katkı yapacak yatırımlara yönlendirilmesi sağlanacaktır.
- ❖ KİT'lerde özel mülkiyet ve mülkiyet devri söz konusu olmadığından, işletmelerin performansını ölçmenin yolu tıkalıdır, yalnızca isteğe bağlı yapılmaktadır. Özel sektördeki işletmelerde ise sermaye piyasası aracılığıyla performans denetimi yapmak mümkündür. Performansı düşük olan işletmelerin hisse değerleri de düşeceğinden, devri ya da iflası gündeme gelebilmektedir.⁴² Özelleştirme ile bu performans denetiminin sağlanacağı düşünülmektedir.

⁴¹ M.Hulki Cevizoğlu, *Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme*, İstanbul: İlgı Yayıncılık, 1989, ss.35-37.

⁴² Güneri Akalın, "Türkiye'de Özelleştirmenin Gereği ve Nedenleri", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S.36 (1994), s.127.

- ❖ Özelleştirilen kurumlar serbest rekabet ortamında piyasa talebini daha doğru ölçecektir. Bu sayede tüketici tercihleri optimal düzeyde gerçekleşecektir. Bütün bunların sonucunda da ekonomi canlanacak, verimsizlikten kurtularak tüketicilere daha kaliteli mal ve hizmet sunma olanağı sağlanacaktır.
- ❖ Piyasa talebini ölçerek, daha doğru bir hizmet politikası izleyen işletmeler daha çok büyüyecek ve bu sayede ekonomide planlanan canlanma sağlanacaktır.
- ❖ Serbest rekabet ortamı sayesinde, o zamana kadar söz konusu KİT'leri rekabet etmeye değer görmeyen işletmeler, daha kaliteli mal ve hizmet üretimi sağlamak zorunda kalacaktır. Bu da yine ekonomide itici güç oluşturacaktır.
- ❖ KİT'lerin özelleştirilmesinden elde edilecek gelirler, tekrardan ekonomiye döndürülerek yatırım ve hizmete dönüşecektir. Bu da toplumsal refahın artmasına olumlu yönde bir etki yapacaktır.
- ❖ Özelleştirme ile birlikte, yabancı yatırımların ve teknolojilerin ülkeye girişi kolaylaşacaktır. Bununla birlikte ihracat ve dış rekabet gücü artacaktır. Yeni teknolojik gelişmeler sayesinde daha ucuza mâl edilebilen mal ve hizmetler tüketiciye daha uygun olarak yansıtacaktır. Bunun akabinde de verimlilik, kârlılık ve toplumsal refahta artış gözlemlenecektir.

3.2. Özelleştirmenin Sakıncaları

Özelleştirme tüm sorunların çözümünde olumlu sonuç verecek bir uygulama değildir. Özelleştirme gerek dayanmış olduğu temel kaynaklardan, gerekse uygulama sürecinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle kendi oluşturduğu sorunları da beraberinde getirecektir⁴³.

Özelleştirmenin ülkeler açısından birtakım ekonomik ve sosyal sakıncalarının olacağı bazı yazarlar tarafından ileri sürülmüştür. Bu sakıncalar şu şekilde özetlenebilir:

- ❖ Özelleştirmenin sakıncaları dendiğinde akla gelen istihdam üzerinde yarattığı olumsuz etkidir. Özelleştirme sonucu işten çıkarmalar işsiz sayısını artırarak ekonomide işsizlik sorununa neden olacaktır. 1980'li yıllarda yapılan özelleştirmelerle birlikte kamu çalışanlarının toplu işten

⁴³ Savas, a.g.e., s.379.

çıkarılmaları pahasına daha verimli ve kârlı işletmeler meydana gelmiştir. Bu konunun en belirgin örneği, Arjantin'in ulusal demiryolu şirketinin özelleştirilmesi esnasında meydana gelmiştir. 1991 yılında, şirketin toplam iş gücünün % 79'u özelleştirme çalışmaları kapsamında işten çıkarılmıştır. Meksika da ise 200 kamu şirketinde yapılan özelleştirme faaliyetleri sonucu işçilerin neredeyse yarısı işten çıkarılmıştır.⁴⁴

- ❖ Özelleştirmelerin blok satış şeklinde yapıldığı ekonomilerde gelir dağılımında bozulma meydana gelecektir. Bunun altında yatan sebep, blok satış şeklindeki özelleştirme politikasının sermaye ve mülkiyetin geniş tabanlara yayılmasını engellemesidir.⁴⁵
- ❖ Özelleştirme uygulamaları hisse senedi yoluyla yapıldığında, hisse bedelleri düşük tutulmazsa, hisseler yalnızca yüksek gelirli kişilerin elinde olacaktır. Bu da kaynak dağılımında etkinlik ve gelir dağılımında adalet amaçlarına ters düşmektedir.⁴⁶
- ❖ Özelleştirme ile ulaşılmak istenen temel amaç devlet tekellerinin kırılmasıdır. Fakat özel kesimin de tekel oluşumuna fazlaca müsait olduğu unutulmamalıdır. Hatta bu gibi durumlarda özel kesimin daha agresif bir politika izleyerek, tekel gücünü tüketici aleyhine kullanması mümkündür. Devlet tarafından tekel oluşumu durumuna bir kısıtlama ya da engelleme getirilmediği durumlarda toplumsal optimal talep karşılanamayacak, bu da uzun vadede tüketici refahında olumsuz bir etki meydana getirecektir.⁴⁷
- ❖ Özelleştirme uygulamaları ile birlikte KİT'ler en temel amaçları olan istihdam sağlama gibi fonksiyonlarından uzaklaşabilmektedir. Hissedarlar için özelleştirme, kâr ve zenginliği arttırmanın bir yolu olarak görülmektedir. Bundan dolayı da sosyal yapıda bir dönüşüm meydana gelecektir. Bu dönüşüm, bir ulusun ekonomisindeki her alanı etkiler. Özelleştirmeye konu olan faaliyet alanları bankacılık, telekomünikasyon ve elektrik dağıtım gibi büyük ölçekli şirketlerdir. Mal ve hizmetlerin

⁴⁴ Megginson, a.g.m, p.23.

⁴⁵ Çetinkaya, a.g.e., s.107.

⁴⁶ Falay, a.g.m., ss.196-197.

⁴⁷ Cevizoğlu, a.g.e., s.37.

fiyatında meydana gelecek her değişim, büyük şirketlerin ve sıradan vatandaşın üstünde olumsuz etki oluşturacaktır. Özelleştirme ile birlikte, özelleştirilen şirketlerdeki emek politikasında, işgücünden tutun vardiya saatlerine kadar olumsuz etkiler meydana gelecektir.⁴⁸

- ❖ Doğru şekilde planlanmamış bir özelleştirme ihalesinde, art niyetli yatırımcıların da etkisiyle birtakım işlevsizlikler meydana gelebilmektedir. Buna, devlet işletmelerinin ürettiği malın değeri, kapasitesi, satış hacmi gibi niceliksel büyüklüğü göz önünde bulundurulmadan yalnızca işletmelerin menkul ve gayrimenkullerini dikkate alarak teklif götüreren yatırımcılar sebep olmaktadır. Bu gibi bir durumda özelleştirme ihalesini kazanan kişi ya da kurum söz konusu pozitif dışsallığa sahip işletmeyi kısa bir dönem çalıştırdıktan sonra kapatarak, gayrimenkullerini yüksek fiyattan satıp ya da kiraya verip kâr amacı güdecektir. Bu da toplumsal refaha negatif bir etki yapacaktır. Devletten özelleştirdiği mal ve hizmetlerin üretimi için izin alan özel kesim, yatırım tercihlerini çoğu zaman kârlı olan bölgelere ve alanlara yapacaktır. Bu yüzden de kârın az olduğu bölgeler o hizmetten mahrum kalacaktır. Buna örnek olarak, nüfusun az olduğu bölgelere elektrik, internet, kargo gibi hizmetlerin götürülmemesi verilebilir.⁴⁹
- ❖ Falay'a göre, özelleştirmeler uygulanmadan önce işletmeler üzerinde "makyaj-süsleme" çalışması yapılarak, olduğundan farklı bir görünüm vermeye çalışılmaktadır. Bu çaba, kamu bütçesine ek bir maliyet oluşturduğu gibi özelleştirmenin başarılı olacağını da garanti etmemektedir. Sonuç itibarıyla, yapıdan çok teknik anlamda yapılan değişiklikler, görünürde "özel ekonomiye" fakat aslında yine ülke ekonomisine "yeniden pazarlanmış" olacaktır.⁵⁰
- ❖ Özelleştirmeyi savunanlar, özel mülkiyetin etkinliği ve hizmet kalitesini iyileştireceğini söylemektedirler. Ancak etkinliğin tanımını "en az girdi ile en çok çıktıya ulaşmak" olarak yaparken, girdi ve çıktıyı yalnız parasal

⁴⁸ Megginson, a.g.m., p.15.

⁴⁹ Çetinkaya, a.g.e., s.108.

⁵⁰ Falay, a.g.m., s.196.

karşılıklarıyla değerlendirmek yanlış olacaktır. Özellikle eğitim ve sağlık gibi sosyal yönü ağır basan alanlarda yapılan özelleştirmeler maddi olarak etkinliğe ulaşabilse de özü itibarıyla etkinsiz bir durum oluşmaktadır. Buna daha az maaş ödemek için doktor yerine hemşire istihdam etmek örnek gösterilebilir. Aynı zamanda kamusal tekellerin kaldırılmasıyla birlikte kamusal mal niteliği taşıyan hizmetler, uzun vadede kısmen dışlamanın mümkün olduğu ve sınırlı kişiye ulaştırılan kulüp mallarına dönüşebilmektedir. Bundan dolayı sosyal adaleti sağlama yönü ağır basan faaliyet alanlarının özelleştirilmesiyle birlikte, söz konusu hizmete ulaşım, hizmet kalitesi, hizmet fiyatı ve istihdam kanalları olumsuz etkilenecektir. Bu da gelir dağılımında adaleti bozmaktadır.⁵¹

3. ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ

Özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesi sürecinde bazı prosedürlerin uygulanması gerekmektedir. Özelleştirme yapmak isteyen devletlerin gelişmişlik düzeylerinin, yönetim sistemlerinin, toplumsal ve kültürel yapılarının farklı olması sebebiyle bu süreç ve prosedürler bütünüyle farklılık gösterebilmektedir. Aradaki fark ülkenin ekonomik yapısına, özelleştirmeye tabi olan kuruluşların kamu kesimi ve özel kesim arasındaki hisse dağılımına ve siyasi tercihlere bağlı olarak değişmektedir.⁵²

Ancak, süreç ne kadar farklı olursa olsun, özelleştirmenin geçmesi gereken dört temel aşama bulunmaktadır. Bunlar;⁵³

- Özelleştirmeye karar vermek ve hazırlık yapmak,
- Yasal ve teknik hazırlıklar yapmak,
- Satış ve devir işlemlerini gerçekleştirmek ve
- Satış sonrası işlemlerdir (izleme ve denetleme).

⁵¹ Göker, a.g.m., s.1742.

⁵² Cevizoğlu, a.g.e., s.56.

⁵³ Atasoy, a.g.e., s.185.

Özelleştirmeye Karar Vermek ve Hazırlık Yapmak: Özelleştirme uygulamalarının hem yatırımcılar hem de kamuoyu tarafından doğru bir şekilde anlaşılması gerekmektedir. Bundan dolayı da özelleştirme çalışmalarının birkaç yıl önceden başlatılması ve belirli bir takvim çerçevesinde planlanması gerekmektedir.⁵⁴

Özelleştirilmesi düşünülen işletmenin özelleştirilmesinin nedenleri açıklanmalıdır. Daha sonra, işletme ya da hizmetin özel kesime devrinin nasıl gerçekleşeceği, söz konusu devir işleminin hangi yöntemle yapılacağı, özelleştirme danışmanının kim olacağı vb. konular belirlenmelidir. Tüm bu gereken çalışmalar yapıldıktan sonra, sorumlu kurum ve kuruluşlar özelleştirme kararını verecektir. Örnek olarak Türkiye’de bu kararı vermekle yetkilendirilmiş kuruluş, Özelleştirme Yüksek Kurulu’dur.⁵⁵

Bu noktada şeffaflık çok önemlidir. Şeffaflık için öncelikle yapılması gereken de doğru bir değerlendirme işlemi olacaktır. Bir taban fiyatı belirlenirken gerçekçi bir değerlendirme işlemi yapılmalıdır. Dışardan bakıldığında işletmenin değeri yalnızca mülkiyetinin değeri olarak görülebilmektedir, bu yüzden bir kamu girişiminin değerini belirlemek oldukça güçtür. Özelleştirilmesi gereken bir işletmeyi piyasada bulunmayan bir mal olarak düşünelim. Böyle bir malın değerini belirlemek oldukça güç olacaktır. Gelişmiş ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarında bile kamu işletmelerinin satış fiyatı büyük tartışmalara neden olmuştur. Bu noktada hükümetler bu değerlemeyi yapacak uzman bir görüşe ihtiyaç duyarlar. Teknik tavsiyenin gerekli olduğu değerlendirme çalışmalarında, devlet faydayı en üst düzeye çıkarmak için farklı özelliklere sahip danışmanlardan oluşan bir ekiple çalışmalıdır. Aksi halde özelleştirme sonucu zarar edilebilmektedir.⁵⁶

Yasal ve Teknik Hazırlıklar Yapmak: İlk olarak özel sektöre devredilecek şirket veya hizmetin belirlenip, satış şeklinin kararlaştırılmasından sonra ikinci olarak, satışla ilgili bazı hukuki ve yönetsel çalışmalar yapılmaktadır.

Bu çerçevede, öncelikle danışman raporları değerlendirilerek özelleştirilecek şirketin değeri belirlenir. Sonrasında ise işletmenin hisselerinin paylara bölünmesi, satış ve ihale şekilleri, bankacılık ve borsa işlemleri, ödeme şartları vb. düzenlemeler

⁵⁴ a.g.e., s.186.

⁵⁵ Çetinkaya, a.g.e., s.115.

⁵⁶ Mary M. Shirley, “The What, Why, and How of Privatization: A World Bank Perspective”, *Fordham Law Review*, V.60, N.6 (1992), pp.29-30.

yapılmaktadır. Bu aşamada yapılması gereken en önemli iş, tanıtım olacaktır. Özelleştirme uygulamasının başarıya ulaşması için kamuoyunun özelleştirmeyi benimsemesi ve özelleştirme karşıtı görüşlerin azaltılması gerekmektedir. Bu yüzden de tanıtım ve reklam gibi uygulamalar yoluyla özelleştirme çalışması geniş kitlelere ulaştırılmalıdır.⁵⁷

Bir kamu girişiminin yüksek bir bedelle satılması için daha cazip hale getirilmesi gerekmektedir. Bu noktada hem işletmenin verimliliğini arttırmak hem de yatırım yapmaya istekli olan alıcıları çekmek için, devletin iyi bir hazırlık yapması gerekmektedir. Bu başarılı bir özelleştirmenin en önemli aşamalarından birisidir.⁵⁸

Satış ve Devir İşlemlerini Gerçekleştirmek: İşletme ya da hizmetin devir işlemi tamamlandıktan sonra sıra ihalenin yapım aşamasına gelir.

Bu noktada özelleştirmenin başarısı için hükümet tarafından yapılması gereken en önemli şey, özelleştirme yönteminin belirlenmesi olacaktır. Karar alma aşamasına etki edecek ekonomik ve politik bazı etkenlerden dolayı bu aşama güç olacaktır. Bu bağlamda, karar verirken dikkat edilmesi gereken faktörler şunlardır:⁵⁹

- Söz konusu varlıkların mülkiyet geçmişi,
- KİT'lerin mali durumu ve rekabetçi pozisyonu,
- Hükümetin piyasalar ve regülasyon hakkındaki ideolojik görüşleri,
- Ülkedeki regülasyon yapısının geçmiş, şimdiki ve gelecekteki potansiyel durumu,
- Çıkar gruplarına verilecek ayrıcalıklar,
- Özelleştirme sonrası hükümetin yatırımcılara mülkiyet güvencesi vermesi,
- Ülkedeki sermaye piyasası koşulları ve mevcut kurumsal yönetim çerçevesi,
- Potansiyel yatırımcıların karmaşık yapısı ve
- Hükümetlerin yabancılara kendi varlıklarını bırakma konusundaki istekliliğidir.

⁵⁷ Atasoy, a.g.e., s.186.

⁵⁸ Shirley, a.g.m., ss.30.

⁵⁹ William L. Megginson , Jeffrey M. Netter, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, V.39, N.2 (2001), pp.338-339.

Satış Sonrası İşlemler (İzleme ve Denetleme): Özelleştirilen hizmet veya işletmenin satışından sonra anlaşmaya varılan koşullara göre yönetilmesinin denetlendiği aşamadır. Özelleştirme sözleşmesiyle birlikte, sözleşme süresi boyunca söz konusu mal veya hizmetin sunumunu değerlendirmek ve denetlemekten sorumlu bir kişi veya kurul oluşturulmaktadır. Bu kişi veya kurul "sözleşme yöneticisi" olarak tanımlanmaktadır. Sözleşme yöneticisi, söz konusu mal veya hizmeti tanımlamak ve denetlemekle görevlidir. Sözleşme yöneticisinin anlaşmaya varılan koşulları sağlayamadığı ya da hizmet kalitesi ve performansı yakalayamadığı durumlarda, yeni bir sözleşme yöneticisi tayini gündeme gelecektir.⁶⁰

Özelleştirmenin faydalı etkileri sadece doğru şekilde uygulanan özelleştirmelerden görülebilmektedir. Özellikle kurumsal olarak zayıf, gelişmekte olan ülkeler için etkili özelleştirme yapmak zor olabilir. Yeni Zelanda, İngiltere, Meksika ve Şili özelleştirmeyi başarılı bir şekilde uygulayan ülkelerdir. Bu başarının önemli bir nedeni, uygulamalarında rekabeti teşvik eden bir ortam yaratmalarındadır. Özellikle Şili yalnızca satılan işletme sayısı açısından değil, özelleştirmenin verimlilik etkileri açısından da en başarılı özelleştirme gerçekleştiren ülkelerden birisidir. Özelleştirme çalışmaları, verimliliği arttırmak için planlanan büyük bir reform programının bir parçası olduğunda en iyi sonucu vermektedir. Böyle bir program genellikle şunları içerir;⁶¹

- Rekabet ve ihracatı teşvik eden ticaret reformları,
- Piyasayı serbestleştiren fiyat reformları,
- Piyasaya özel sektörün giriş ve çıkışına sınır koymayan rekabet düzenleyici reformlar ve
- Sürecin ve sözleşmelerin düzenlenmesini sağlayan yasal reformlardır.

Başarılı bir özelleştirme yapılmak isteniyorsa bu sürece ve sürecin gerektirdiklerine sadık kalınması gerekmektedir.

⁶⁰ Evan England, "Privatization: Analyzing the Process of Privatization in Theory and Practice." *Inquiries Journal/Student Pulse*, V.3, N.8 (2011), p.4.

⁶¹ Shirley, a.g.m., pp.28-29.

4. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Özelleştirmenin geniş anlamda kullanımı dar anlamda kullanımına göre özelleştirme yöntemleri bakımından çok fazla çeşitlilik gösterecektir. Herhangi bir işletme veya hizmetin özelleştirilme şekli, özelleştirmenin başarısında doğrudan etkili olacaktır. Aşağıda dar ve geniş anlamdaki özelleştirme türleri birlikte ele alınarak özelleştirme yöntemleri açıklanmaktadır.

5.1. Satış Yöntemi

Bu yönteme göre, nitelikli bir özelleştirme uygulamasından bahsedebilmek için, söz konusu şirket veya hizmetin minimum % 51'inin devredilmesi şarttır.⁶² Kamu girişimlerinin satışıyla birlikte, devletin yeniden yapılanma sürecini hızlandırmak adına devlet için gelir üretmesi ve yabancı yatırımcıların ekonomiye dahil olması gibi çeşitli amaçlara ulaşılmaya çalışılmıştır.⁶³ Aynı zamanda hükümetler, olağandışı gelirler elde etmek ve vergi tabanını genişletmek amacıyla özel kesime arazi veya üretim araçlarını satarlar. Bu durum özellikle hükümetlerin elinde yüksek kapasiteye ve talebe sahip olan arazilerde veya altyapı maliyeti yüksek olan sektörlerde uygulanmaktadır.⁶⁴

Özelleştirme denildiğinde akla ilk gelen ve en fazla kullanılan yöntem “*satış yöntemi*”dir. Mülkiyetin devrini esas alan satış yöntemi iki şekilde uygulanmaktadır. Bunlar, işletme sermayesinin paylara bölünerek hisse yoluyla satılması ve işletmelerin tamamen ya da sahip oldukları varlıkların satışlarıdır.

5.1.1. İşletmenin Hisse Senetlerinin Satışı

Özelleştirmede en çok kullanılan yöntem hisse senedi satış yöntemidir. Bu yönteme göre, ilk olarak kamuya ait olan özelleştirme yapılması istenen kurum belirlenir. Daha sonra bu kurum kısmen veya bütün olarak hisse yoluyla satışa çıkarılır. Bu yöntemin uygulanması için öncelik verilmesi gereken bazı hususlar vardır. Bunlar; özel sektöre

⁶² Ünal, a.g.e., s.63.

⁶³ Josef C. Brada, “Privatization is Transition--Or is it?”, *The Journal of Economic Perspectives*, V.10, N.2 (Spring, 1996), p.70.

⁶⁴ England, a.g.m., p.1.

devrine karar verilen işletmenin ticaret kanunlarına göre sermaye şirketine dönüştürülmesi ve sermayenin hisselerle paylaşılmasıdır.⁶⁵

Sermayesi bölünerek özelleştirme süreci başlayan işletmelerin hisse satışları iki şekilde yapılmaktadır. *Birincisi*; devlete ait şirketlerin veya varlıkların (veya bunların bazı bölümlerinin) bir bireye, mevcut bir şirkete ya da bir grup yatırımcıya doğrudan satışını ifade eder. Bu yöntemle göre, özelleştirmeye konu olan devlet işletmesinin hisse senetleri doğrudan alıcılara sunulmaktadır.⁶⁶ Hisselerin satışının kolay, şeffaf, esnek olması ve aynı zamanda arz ve talep arasında bir denge oluşturması sebebiyle tercih edilebilir.⁶⁷ Fakat bu işlemde sermaye piyasasının gelişmesi önlemediğinden dolayı pek tercih edilmemektedir.⁶⁸ *İkincisi ise*; bir devletin KİT'deki payının tamamının veya bir kısmının, halka açık hisse teklifi yoluyla yatırımcılara satışı şeklinde gerçekleşir. Bu yöntem, özel sektördeki halka arzlarla benzerlik göstermektedir. Ancak özel sektördeki halka arzların öncelikli amacı gelir elde etmekken, bu yöntemle göre yapılan özelleştirmelerin amacı, daha öncesinde kararlaştırılmış olan politik faktörlerden bazılarını kaynak toplamak veya karşılık bulmaktır.⁶⁹

Bu yöntemle göre, öncesinde halka arz edilen paylar ikinci el piyasalarda yeniden değerlendirilecektir. Menkul değerler borsasında satışlar “sabit fiyat” yoluyla veya “taban fiyatlı arttırma” yoluyla olmak üzere iki farklı şekilde yapılabilir. Birinci yöntemde, senetler sabit ihraç fiyatlarıyla (nominal değerler), ikinci yöntemde ise hisse senetleri için önceden bir taban fiyat belirlenir ve ardından bu taban fiyat esas alınarak açık arttırma yolu ile satışa çıkarılır. Birinci yöntem normal ihraç şekli olup senetlerin üstünde yazan değer geçerli olacaktır. İkincisinde ise hisseler genellikle aracı kurumlara toptan satılacaktır.⁷⁰

5.1.2. İşletmenin veya Varlıkların Doğrudan Satışı (Blok Satış)

Bu yöntemle göre, devlet işletmelerinin varlıkları veya aktifleri blok şeklinde kısmî ya da tamamen satışa sunulmaktadır. Genellikle, devri söz konusu olan hisselerin

⁶⁵ Altıntaş, a.g.e., s.58.

⁶⁶ Megginson and Netter, a.g.m., p.339.

⁶⁷ Atasoy, a.g.e., s.188.

⁶⁸ Çetinkaya, a.g.e., s.109.

⁶⁹ Megginson and Netter, a.g.m., p.339.

⁷⁰ Altıntaş, a.g.e., s.58.

büyüklüğü, şirketin yönetim kontrolünü sağlayacak seviyede olmalıdır. Genelde yatırım fonları tarafından talep edilen bir uygulamadır.⁷¹

Nispeten küçük işletmelerde uygulanan bu yöntemde, satışa konu olan aktifler ya da işletmeler önceden belirlenmiş bir firmaya ya da firmalara pazarlık usulü ile satılabilir. Kamu iktisadi teşekküllerinin bir kısım aktiflerinin ve ana faaliyet dalıyla pek ilgisi olmayan yan faaliyet dallarının satışında daha çok bu yöntem başvurulmaktadır. Uygulamasının hızlı olması ve değerlendirme aşamasının diğer yöntemlere nazaran daha az zahmetli olması açısından bu yöntem tercih edilebilir. Fakat bu yöntemin meydana getirdiği bazı sakıncaları da göz ardı etmemek gerekmektedir. Bu sakıncalardan ilkinde göre bu yöntem, satışın yapılacağı firma, firmalar ya da konsorsiyum belirlenirken bazı öznel yargılarla hareket edilmeye müsait bir yöntemdir. İkinci sakınca ise söz konusu yöntemle hisse senetleri satışı gerçekleşmediğinden özelleştirme yalnızca “*devlet mal varlığının satışı*” olarak sınırlı kalacaktır. Bunun sonucunda da sermaye piyasasının genişlemesi, mülkiyeti tabana yaymak, tasarrufların hisse senetlerine yönlendirilmesi gibi özelleştirmenin faydalarından uzak kalınacaktır.⁷²

5.2. Yönetim Devri (İşletme Hakkı) Yöntemi

Bu yöntemle, kamu girişimlerinin yönetimleri özel kesime devredilmektedir. Özel sektör yöneticisi bir maaş karşılığında, söz konusu teşebbüsü yönetmek için bir sözleşme altında sorumluluğu üstlenir. Yüklenici yönetim grubuna, sözleşmeye dayanarak tam kontrol ve yönetme yetkisi verilir. İşletmenin mali yapısına bakılmaksızın, yöneticiler mali sorumluluğu almazlar ve ücretlerini almayı sürdürürler. (Eğer prim veya teşvik ödemeleri, sözleşmenin bir parçasıysa, performans veya diğer kriterler karşılanmadığı takdirde bunlar kaybedilebilir.) Bu halde KİT’ler ticari riski taşımayı sürdürecektir.⁷³

Yönetim devri yönteminde, herhangi bir mülkiyet devri söz konusu olmadığından tam anlamıyla bir özelleştirme yöntemi olarak düşünülmemelidir. Genel olarak verimsiz çalışan ve üretimleri talebi karşılamayan devlet işletmelerinin özelleştirilmesinde

⁷¹ Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy, *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif*, Ankara: 2010, s.52.

⁷² Altıntaş, a.g.e., s.59.

⁷³ Charles Vuylsteke, “Techniques Privatization of State-Owned Enterprises”, *World Bank Technical Paper, Methods and Implementation*, V.1, No.88 (1988), p.38.

kullanılan bir yöntemdir. Devlet ve özel sektörün arasında yapılan anlaşmanın durumuna göre, sözleşmeye eklenecek maddeyle, belirlenen süreler sonunda özel sektöre söz konusu işletmeyi satın alma hakkı verilebilir.⁷⁴

Bir yönetim sözleşmesinin içeriğini, yönetim rolüyle hedeflenen amaçlar, yöneticiye verilmesi düşünülen yetkiler ve yetki kontrolünün derecesi belirlemektedir. Sözleşme içeriği açık ve anlaşılır olmalıdır. Yönetim devri yöntemi birçok sektörde kullanılmaya uygun bir özelleştirme yöntemidir. Fakat daha çok turizm ve otelcilik sektörlerinde karşımıza çıkmaktadır. Yönetim sözleşmeleri, bir kamu girişiminin daha sonra özelleştirilmesi için ara çözüm olarak da kullanılabilir.⁷⁵ Söz konusu kamu girişimi sadece kısa vadeli bir yönetim enjeksiyonu ya da yeniden kâr elde etmek için yönetim becerilerine ihtiyaç duyuyorsa, bir yönetim devri özelleştirmesi uygun olabilir.

5.3. Finansal Kiralama (Leasing) Yöntemi

Devlet işletmelerinin verimliliğini ve kârlılığını artırmanın bir diğer yolu da “finansal kiralama yöntemi”dir. Bu yöntemde göre, verimsiz çalışan KİT’ler, verimliliğini ve kârlılığını arttırmak için özel kesime kiraya verilmektedir.

Bu yöntemde göre, özel sektör devlete ait varlıkları veya tesisleri kiralarak kullanır. Finansal kiralama, kiracının bu varlık ve tesisleri, devlete ödenmesi gereken ücret ve tarafların ilgili sorumluluklarını yerine getirebileceği şart ve koşulları içeren bir sözleşmeyi ifade eder. Bir finansal kiralama sözleşmesinin en önemli özelliği, kiracının, varlıkların işletilmesi için ticari riski tam olarak üstlenmesidir. Bu nedenle, devlet, söz gelimi anlaşılan bir ödeme karşılığında kömür madeni tesislerini kiralıyorsa, kiracı, madenin getirisine ve kârlılığına bakmaksızın ödeme yapmak zorundadır. Kiracılar, kira ödemesine ek olarak kullandığı varlıkların bakımını yapmak ve tamir etmek veya önceden belirlenen bir programa göre bu maliyetleri paylaşmakla yükümlüdür. Kuruluşun faaliyetine ve kârlılığına ilişkin herhangi bir mali sorumluluk kabul etmeyen kamu girişimlerinin aksine, finansal kiralama yöntemiyle birlikte, kiracı, kiralanan varlıkları veya tesisleri verimli bir şekilde kullanamazsa veya etkili bir yönetim sağlayamazsa

⁷⁴ TÜSİAD, *Özelleştirme: Kit’lerin Halka Satışında Başarı Kuralları*, İstanbul: 1986, ss.21-22.

⁷⁵ Vuylsteke, a.g.m., p.39.

doğrudan mali etkilere maruz kalacaktır.⁷⁶ Bu da verimliliği sağlamada olumlu etki yaratacaktır.

Yöntemin başarılı olarak kabul edilebilmesi için, kiraya verilecek devlet işletmelerinin doğru belirlenmesi gerekmektedir. Aynı zamanda, kamu yararı gözetilerek, şirketlerin yönetim ve karar alma mekanizmalarının bağımsız, hızlı ve uyumlu olması büyük önem taşımaktadır.⁷⁷

Kamu yararı ön planda tutularak uygulanan bu yöntem mülkiyetin devrini öngörmediğinden gerçek anlamda bir özelleştirme olarak kabul edilmeyebilir. Özellikle zarar eden veya tamamen özelleştirilmesi düşünülen işletmeler için uygulanan bu yöntem sayesinde, işletmeler özel sektörün dinamizmini arkasına alarak verimliliğe olumlu yönde katkı yapacaklardır. Söz konusu hizmetin üretimi ya da sunumu tamamen özel sektöre devredildiğinden, hizmet esnasında bir takım eksiklikler veya art niyetli aksamalar meydana gelebilecektir. Bu noktada kiralanan araçların kullanımının doğru yapıldığının denetlenmesi gerekmektedir.⁷⁸

5.4. İhale Yöntemi

Tam kamusal mallar dışından kalan ve devlet tarafından sunulması beklenen hizmetlerin, daha etkin ve verimli bir şekilde sunulması için özel kişi ve kuruluşlardan satın alındığı yöntemdir. Bu yönteme göre, devlet bazı mal ve hizmetlerin üretimini ya da sunumunu özel sektördeki kurum veya kurumlara devredebilir. Özellikle belediye hizmetlerinde kullanılan bu özelleştirme yöntemiyle birlikte hizmetin sunumuna talip olan kurum veya kurumlar için rekabet ortamı oluşturulmaktadır. Bu sayede hizmet en uygun fiyata mâl edilmiş olacaktır. İhale duyuruları geniş bir kitleye ulaştırılması halinde bu yöntem başarılı olacaktır. Aynı zamanda yapılan ihalelerde, sözleşme veya kontrat düzenlenirken kısa vadeli planlar yapmak özelleştirmenin başarısı için önemlidir. Sözleşme veya kontrat yenilenirken, ihaleyi alan kişi ya da kuruluşun hizmet performansı ve verimliliği göz önünde bulundurulmalıdır. Sözleşme süresince, ihaleyi alan kişi veya kuruluşların denetlenmesi de oldukça önemlidir.⁷⁹

⁷⁶ Vuylsteke, a.g.m., p.36.

⁷⁷ Altıntaş, a.g.e., s.60.

⁷⁸ Alper, a.g.e., s.64.

⁷⁹ Aktan, a.g.e., ss.109-110.

Bu yöntem sayesinde devletler, büyümeden kaynaklanan bürokrasiyi özel kesime aktararak, bir nebze de olsa azaltmış olacaklardır. Aynı zamanda özel kesimin dinamizmini kullanarak ekonomiye olumlu katkı yapmayı planlamaktadırlar. Halk arasında “taşeron” olarak da adlandırılan bu özelleştirme yöntemi daha çok yol-yapım, çevre temizlik, çöp toplama gibi alanlarda uygulanmaktadır. İhale yöntemini en sık kullanan ülke Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’dir. Bu tür özelleştirmeyi uygularken, devredici kamu ile devralan özel firmalar arasında yetki-denetim ve sorumluluk ilişkisinin iyi şekilde düzenlenmiş olması gerekmektedir.⁸⁰

5.5. İmtiyaz Yöntemi (Franchise)

Bu yöntem genellikle elektrik, su ve doğalgaz gibi doğal tekellerin var olduğu ekonomik faaliyet alanlarında kullanılır. Doğal tekeller, piyasadaki talebin tamamını tek bir firmanın karşılamasının, aynı piyasadaki birden fazla pazarda, iki veya daha fazla firmanın tüm talebi karşılamasından daha etkin olduğu durumlarda oluşmaktadır.⁸¹

İmtiyaz yöntemi, piyasa içi rekabetin az olduğu ya da hiç olmadığı iktisadi faaliyet alanlarında, devlet işletmesinin sunduğu mal ve hizmetlerin üretimini ya da sunumunu özel sektöre devreden bir özelleştirme çeşididir. Bu yöntemle ilk olarak amaçlanan, doğal tekelin güçlü olduğu üretim alanlarının bir sözleşme ile kamudan özel ekonomiye geçişini sağlamaktır.⁸²

Bu yöntemde, yüklenici özel sektör doğrudan verdikleri hizmet karşılığında ödeme alırlar. Ancak devletin bu noktada denetimi sağlamak adına, esnek bir müdahale şansı bulunmaktadır. Hükümet hizmetin seviyesini, fiyatını, miktarını ve kalitesini ölçerek performansı denetleyebilir. İmtiyaz yöntemi, doğru bir şekilde uygulandığı takdirde maliyet tasarrufu sağlamada büyük bir potansiyele sahiptir.⁸³

Bu yöntemin başarılı olarak uygulanması için önem verilmesi gereken ilk nokta “pazarlık süreci”dir. Pazarlık sonrası yapılan sözleşme ile birlikte, söz konusu ürün ya da

⁸⁰ Alper, a.g.e., ss.61-62.

⁸¹ William W. Sharkey, *The Theory of Natural Monopoly*, New York: Cambridge University Press, 1982, p.20.

⁸² Ünal, a.g.e., s.68.

⁸³ Kenneth W. Clarkson, “Privatization at The State and Local Level”, *Privatization and State-Owned Enterprises*, ed., Paul W. MacAvoy, W. T. Stanbury, George Yarrow, Richard J. Zeckhauser, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1989, s.146.

hizmeti en düşük fiyat ile sunmayı taahhüt eden özel kesime imtiyaz verilmektedir.⁸⁴ İmtiyaz sözleşmesi sonrasında hizmet ya da ürünü kullananlar, kullanım ücretlerini imtiyazı alan özel kesim şirketine yapacaklardır. İmtiyazı alanlar ise önceden belirlenen sözleşme ücretini kamu idaresine ödeyecektir. Verilecek hizmetin ya da sunulacak ürünün kalitesinin ve fiyatının belirlenmesi, aynı zamanda bunların denetimi imtiyazı veren kamu idaresinin görevidir.⁸⁵

5.6. Gelir Ortaklığı Senedi Yöntemi

Kamunun sahip olduğu, yüksek gelir getiren altyapı hizmetlerinin (otoyol, köprü, baraj, gibi.) gelecek dönemlere ait gelirlerinin, çıkarılan senetlerle yeni yatırımcılara peşin olarak satılması yöntemidir. Herhangi bir mülkiyet ya da hizmet sunumunun değil, yalnızca gelirin özelleştirildiği bir yöntemdir. Bu yönüyle tam bir özelleştirme olarak gözükmeyebilir. Bu yöntemin uygulanmasındaki temel amaç, yapılacak yeni yatırımlara yeni kaynaklar toplamaktır. Hisselerin sahiplerine olan sorumluluk sebebiyle, verimlilik ve kârlılığı arttırmak adına daha etkin bir çalışma gerektireceği düşünülmektedir. Bu yöntem sayesinde aynı zamanda özel sektörden kamu sektörüne bir tasarruf transferi gerçekleşmektedir.⁸⁶

5.7. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Yöntemi

Özelleştirme uygulamaları içinde önemli bir yere sahip olan yöntemlerden biridir. Bu yönetime göre kamu kesimi, ekonomik verimliliği ve istikrarı sağlamak amacıyla kamu girişimlerine sağladığı avantajları ve verdiği sübvansiyonları kaldırmaktadır. Bu uygulamalarla birlikte ekonomide kamunun güçlü olduğu alanlarda doğal tekeller kırılarak, özel sektöre rekabet şansı tanınmıştır. Oluşturulan bu sektörler arası rekabet sayesinde kalite ve verimlilikte artış hedeflenmiştir. Bütün bunlar doğal ekonomik düzenin sürdürülmesine olumlu etki yapmıştır.⁸⁷ İlk olarak ABD tarafından kullanılan bu yöntemin uygulama alanlarına; çay, tütün ve elektrik üretiminde oluşan doğal tekellerin

⁸⁴ Cevizoğlu, a.g.e., s.73.

⁸⁵ Çetinkaya, a.g.e., s.112.

⁸⁶ Alper, a.g.e., s.65.

⁸⁷ Ünal, a.g.e., s.69.

kaldırılması, mevduat faizlerini belirleme yetkisinin hükümetten bankalara verilmesi ve özel eğitim-öğretim kurumlarının açılması örnek gösterilebilir.⁸⁸

5.8. Diğer Yöntemler

Yukarıda açıklamış olduğumuz özelleştirme yöntemlerine ek olarak, kupon yöntemi, yap-işlet-devret yöntemi ve ortak yatırım yöntemlerini de alternatif özelleştirme yöntemleri olarak sayabilir.

Kupon Yöntemi (Vouchers): Kupon yöntemine göre, uygun vatandaşlara, devlet mülkiyetindeki işletmelerin ve özelleştirilmesi düşünülen diğer varlıkların hisselerine teklif vermeleri için, bedelsiz ya da düşük bir bedel karşılığında kuponlar dağıtılacaktır. Daha çok Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde uygulaması bulunan bu yöntemde, söz konusu kuponlar, aslında özelleştirilen devlet varlıklarının stokuna denk olan bir tasarruf stoku yaratırlar.⁸⁹

Özelleştirme yöntemleri arasında pek sık uygulama alanı bulunmayan bu yöntemde, devlet etkinsizlik ve verimsizlik gibi problemlerden dolayı sunamadığı bu mal ve hizmetlerin satın alınmasında, düşük gelire sahip tüketicilere yardımcı olarak bir gelir transferi sağlamaktadır. Bu yöntemde dikkat edilmesi gereken en önemli husus, kupona ihtiyacı olan düşük gelirli tüketicilerin doğru bir şekilde belirlenmesi olacaktır. Uygulaması en fazla görülen alanlar; eğitim, sağlık, kreş, anaokulu ve toplu taşıma gibi hizmetlerdir.⁹⁰

Yap-İşlet/Yap-İşlet-Devret Yöntemleri: İngilizce “Build – Operate – Transfer (BOT) ” kavramından “Yap – İşlet – Devret” olarak dilimize çevrilen bu özelleştirme modelinde devletin sermayesinin eksik kaldığı alanlarda özel sektör yardımıyla yatırımlar devam etmektedir.

Yap – İşlet - Devret, altyapı projelerinde yaygın olarak kullanılan bir tekniktir. Bu yöntemde, ‘imtiyaz sahibi’ olarak adlandırılan bir özel sektör kuruluşuna, altyapı tesisleri tasarlamak, inşa etmek, bu tesisleri işletmek ve sürdürmek için hükümet veya bir hükümet kuruluşu tarafından belirli bir süre için imtiyaz verilir. İmtiyaz sahibi, projeyi

⁸⁸ Cevizoğlu, a.g.e., ss.73-74.

⁸⁹ Brada, a.g.m., s.72.

⁹⁰ Alper, a.g.e., ss.62-63.

gerçekleştirmek için gereken finansmanı üstlenmekten sorumludur. İmtiyaz dönemi sonunda, söz konusu tesisler ve işletmeler hükümete devredilir.⁹¹

Özel kesimi ve piyasa ekonomisini canlandırmak amacıyla kullanılan bu yöntem aynı zamanda yabancı sermayeyi de ülkeye çekerek, kamunun döviz ihtiyacını karşılamaya çalışacaktır. Bütün bunlara ek olarak gelişmiş teknolojinin ülkeye gelmesini de teşvik eden bir uygulamadır.⁹²

Ortak Yatırım Yöntemi (Joint-Venture): Ülkeler arasında yaygın bir kullanım alanına sahip bu yöntemde, iki veya daha fazla şirketin bir proje üzerinde uzlaşarak; söz konusu mal veya hizmet sunumundan doğacak olan riskleri, getirileri ve işin yönetimini paylaştıkları bir özelleştirme yöntemidir. Bazı gelişmekte olan ekonomilerde yabancı sermaye üzerindeki kotalar ve kısıtlamalar yüzünden, birçok yabancı yatırımcı ortak yatırım yöntemi aracılığıyla ekonomiye girebilmiştir. Son yıllarda birçok uluslararası şirket kurulmuş ve ortak yatırım yöntemi yaygınlaşmıştır.⁹³

Bu yöntemde göre yapılan bir yatırım anlaşmasının özelleştirme olarak kabul edilebilmesi için kamunun ortaklık payının % 51'den az olması gerekmektedir. Bu özelleştirme yönteminin olumlu sonuç verebilmesi için kamunun müdahalesinin sınırlandırılması ve özel sektörün her anlamda özerk bir yapıya sahip olması gerekmektedir.⁹⁴

Diğer yöntemler olarak sayılan yap-işlet-devret ve ortak yatırım yöntemleri kamu özel sektör ortaklıkları (KÖSO) olarak anılmaktadır. Bu yöntemler 2000'li yıllarda geliştirilmiş ve özelleştirmeye alternatif olarak uygulanmaya başlanmıştır. Kamusal faaliyet alanlarının neredeyse hepsinde bu uygulamaları görebilmekteyiz. Bunun en temel sebebi, mevcut hükümetlerin devlet bütçesi üzerindeki olumsuz baskıyı en aza indirmek

⁹¹ Wilde Sapte, "The Guide to Financing Build-Operate-Transfer Projects: Uses in PPP", *Project Finance*, Euromoney Publications PLC, 1997, s.2.

⁹² Çetinkaya, a.g.e., s.114.

⁹³ Tarun Kabiraj, Sarbajit Sengupta, "A Theory of Joint Venture Instability Under Inter-Partner Learning", *Research in International Business and Finance*, V.46 (2018), s.363.

⁹⁴ Ünal, a.g.e., s.69.

istemeleridir. Liberalizmle birlikte ortaya çıkan KÖSO'lar, günümüzde hemen hemen tüm ekonomik yapılarda görülmektedir.⁹⁵



⁹⁵ Mehmet Şahin, Özge Uysal, “Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Maliye Dergisi*, S. 162 (2012), ss.156-171.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRMENİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye'nin özelleştirme politikasını ve tarihini incelerken, 1980 öncesi ve sonrası diye bir ayırım yapmak mümkündür. 1980 yılı Türkiye'nin özelleştirme süreci için toplumsal, siyasal ve ekonomik olarak önemli gelişme ve değişmelerin başlangıcı kabul edilmektedir. Bu yüzden tarihsel gelişim ikiye bölünerek incelenecektir.

1.1. Türkiye'de 1980 Öncesi Özelleştirme Gelişmeleri

Cumhuriyet öncesi özelleştirme hareketleri incelendiğinde bu konuda pek fazla çabaya ve uygulamaya rastlanılmamaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik yapısında savunma hizmetleri dışında devletin üretimine dahil olduğu pek bir sınai işletme bulunmamaktadır. Genelde bu tesisler Musevi ve Hıristiyan çoğunluğun oluşturduğu yabancı uyrukluların elindeydi. Bu yüzden özelleştirmenin tarihi cumhuriyet dönemi ile başlamaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında devletin sahip olduğu KİT sayısı neredeyse yok denecek kadar az olduğu için, o dönemlerde özelleştirme faaliyetlerine rastlanmamaktadır.⁹⁶

Osmanlı İmparatorluğu son dönemlerini savaş içinde geçirdiği için, ülkenin ekonomik kaynakları neredeyse tamamen tükenmiştir. Bunun üzerine dört yıl süren Kurtuluş Savaşı da eklendiğinde ülke ekonomisi çöküntü dönemine girmiştir. Bunca mali sıkıntı içerisinde cumhuriyet sistemini kuran Mustafa Kemal Atatürk'ün öncelik verdiği konulardan birisi de “*ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi*”dir. Bu çerçevede 17 Şubat – 4 Mart 1923 tarihlerinde İzmir’de 1. İktisat Kongresi yapılmıştır. Bu kongrede “*ne pahasına olursa olsun Türkiye sanayileşmelidir*” kararı alınmıştır.⁹⁷

⁹⁶ Selahattin Özmen, *Türkiye’de ve Dünyada KİT’lerin Özelleştirilmesi*, İstanbul: Met/er Matbaası, 1987, s.47.

⁹⁷ Cevizoğlu, a.g.e., ss. 77-78.

Bu kongrede aynı zamanda şu dört ana konuda kararlar alınmıştır:⁹⁸

- Serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve özel girişimciliğin teşviki,
- Millileştirme ve korumacı politikaların uygulanması,
- Vergi sisteminin modernleştirilmesi,
- Çalışanlara yeni sosyal hakların tanınması ve çalışma saatlerinin düzenlenmesi.

Atatürk'ün bizzat uyguladığı “devletçilik” rejimine göre, bir sektörde özel girişim gelişme gösterdiğinde, o alandaki devlet kuruluşları özel kesime devredilmelidir. Çünkü devletin esas görevi iktisadi teşebbüsler kurmak ve işletmek olarak görülmemiştir.⁹⁹

İzmir’de toplanan İktisat Kongresi’nde kurtuluş mücadelesinden yeni çıkan yeni Türkiye Cumhuriyeti oluşturulurken koşullar gereği 1932 yılına kadar liberal ekonomik rejim uygulanmış ve özel sektörün önünü açan uygulamalar yapıldığı gözlemlenmektedir. Fakat altyapı yatırımlarının yetersizliği, sermaye birikiminin eksik olması ve belirsizlik faktörlerinin varlığı sebebiyle özel teşebbüs geniş bir faaliyet alanı bulamamıştır. Bu yüzden de, devletin ekonomiye müdahalesi gerekli olmuştur. Bu kapsamda atılan ilk adım 19 Nisan 1925 tarih ve 633 sayılı Kanunla, Türkiye’nin ilk kamu iktisadi teşebbüsü olarak kurulan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası, 1932 yılında kendisine verilen bankacılık, madencilik ve kredi sağlama gibi görevleri tam anlamıyla yerine getirememesinden dolayı kapatılmıştır. Yerine Devlet Sanayi Ofisi ve Türk Sanayi Kredi Bankası adında iki yeni KİT oluşturulmuştur. Nitekim bu kuruluşlar da kamu iktisadi girişimciliği konusunda beklenen başarıyı verememiş ve 1933 yılında kapatılarak yerine 2262 sayılı Kanunla Sümerbank kurulmuştur.¹⁰⁰

Atatürk'ün başlatmış olduğu ekonomik devrimle beraber kurulan KİT’ler, gelecekte yapılacak olan özelleştirme faaliyetlerinin de temelini oluşturmuşlardır. Özel girişimcileri ekonomiye dahil etmeyi hedefleyen bu devrim, o dönemdeki bilgi ve sermaye yoksunluğu sebebiyle tam anlamıyla uygulanamadı. Bu yüzden de devlet, yönlendirici ve öncü olarak piyasada özel sektörün giremediği faaliyet alanlarına

⁹⁸ İstiklâl Yaşar Vural, “Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Liberal İktisattan Karma Ekonomiye”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.20 (2008), ss. 79-80.

⁹⁹ Rıdvan Karluk, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, İstanbul:1994, s.178.

¹⁰⁰ TÜSİAD, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, İstanbul: İyi Şeyler Yayıncılık, 1992, s.37.

KİT'lerle birlikte el atmıştır. Bu politikaların uygulanmasına finans sektörüyle başlangıç yapıldı. Bu kapsamda da;¹⁰¹

- 1924 yılında Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası'na özerklik sağlandı ve Türkiye İş Bankası kuruldu.
- 1925'te Sanayi ve Maadin Bankası kuruldu.
- 1926 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarıldı.
- 1927 yılında ise Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur.

Cumhuriyet sonrası dönemde Türkiye ekonomisindeki genel düşünce; *“Türk özel teşebbüslerin desteklenmesi, devletin ekonomiden mümkün olduğu kadar çekilmesi, yalnızca ihtiyaç duyulan ve özel sektörün bazı nedenlerle giremediği alanlarda faaliyet göstermesi”* şeklinde ifade edilebilir.

Atatürk ve dönemler itibariyle idarecilerin özelleştirme ve kamunun ekonomideki yeri hakkındaki görüşleri şöyle özetlenebilir.¹⁰²

Atatürk (1923-1937): *“Piyasaya dönük yatırımlar, kamu özerk kuruluşları aracılığıyla yapılmalı; bu kuruluşlar serbest piyasa ekonomisi kuralları içinde yönetilmeli ve amaçlarına ulaştıktan sonra halkın iştirakine açılarak piyasaya dönük özerk çalışma prensipleri garanti altına alınmalıdır”.*

Atatürk'ten sonraki dönemlerde görev alan diğer bir devlet adamı olan İsmet İnönü bu konuda şunları ifade etmiştir:

İsmet İnönü (1933): *“Devlet, özel sektörün yetersiz kaldığı veya giremediği işleri yapmalıdır. Bu görüş mevcut şartlar içinde basiretle mütalaa olmalıdır.”*

Sonraki dönemde görev almış bir başka devlet adamı ise daha farklı bir yaklaşımla şunları ifade etmiştir:

Celal Bayar (1936-1938): *Memleketin sanayileşmesini özel sektöre ve bu sektörün sermayesine bırakmak için en azından uzunca bir süre bekleme devresi geçirmek gerekir. Sanayi hareketinde takip ettiğimiz gaye milli ekonominin menfaat ve icaplarını, milli*

¹⁰¹ Cevizoğlu, a.g.e., ss. 78-79.

¹⁰² Karluk, a.g.e., ss. 178-181.

müdafa zaruret ve icapları ile telif etmektir. Bu itibarla bizim prensibimiz, yapmak ve yaptırmaktır.”

1940'lı yıllara gelindiğinde, II. Dünya Savaşıyla birlikte dünyada ve Türkiye'de ekonomik sorunlar iyice artmıştır. Akabinde 1945 yılında çok partili hayata geçişin gerçekleşmesiyle özelleştirme uygulamaları eleştirilmeye başlanmıştır. Zaten cumhuriyetin ilanından itibaren gelişemeyip, sınırlı kalan “özelleştirme” kavramı yerine artık “reorganizasyon” tanımı kullanılmaya başlanmıştır.

1950 yılında Demokrat Parti'nin seçimi kazanmasıyla başbakan olan Adnan Menderes'in, özelleştirme ve devletin ekonomiye müdahalesi hakkındaki görüşleri şöyledir:

Adnan Menderes (1950) : *Devlet işletmeciliğinin ana sanayi ve amme karakterini haiz işlere hasredilmesi ve bunun dışındaki sahalara girmemesi, daha önce muhtelif mülahazalarla kurulmuş olan işletmelerden bu ölçünün dışına çıkmış olanların, muayyen bir plan dahilinde ve elverişli şartlarda peyderpey hususi teşebbüslere devrine çalışılması; bu suretle devletin iktisadın içinde değil, üstünde yer alması asıldır...”*

Yukarıda ifade edilen görüşler çerçevesinde 1950 – 1960 yılları arasında özel girişimlere verilen destekler artmaya başlamıştır. Buna rağmen bu dönemde KİT'lerin sayılarında da önemli artışlar olmuştur. Aynı zamanda eski KİT'lerin büyük çoğunluğu da ekonomik anlamda büyümüştür.

1965 yılında hükümeti devralan Adalet Partisi, “KİT'lerin devlete yük olduğunu belirtmiştir. Fakat buna rağmen bu dönemde de KİT'lerin satışı mümkün olmamış, aksine tarım ve sanayi sektörüne ara mal üretmek amacıyla yeni KİT'ler oluşturulmuştur.

Ayrıca 1960 yılında KİT'lerin reorganizasyonu hakkında birkaç yasal düzenleme yapılmış, 12 Mart 1971 geçiş döneminde ise “Başbakanlık İktisadi Devlet Teşekkülleri Reform Komisyonu” oluşturulmuştur.¹⁰³

KİT'lerin özel teşebbüslere devri ve özelleştirme çabaları 1980'li yılların başına kadar sürmüştür fakat somut olarak bir aşama kaydedilememiştir.

¹⁰³ Cevizoğlu, a.g.e., s.82.

1.2. Türkiye’de 1980 Sonrası Özelleştirme Gelişmeleri

Türkiye’de özelleştirme açısından öne çıkan tarih 24 Ocak 1980 olmuştur. Bu dönemde yalnızca Türkiye’de özelleştirmeler açısından değil aynı zamanda ekonominin tümünde büyük çaplı gelişmeler ve değişimler yaşanmıştır.

1970’li yılların ortasına kadar uygulaması devam eden “*ithal ikameci sanayileşme modeli*” sekteye uğramış ve Türkiye ekonomisi ağır bir bunalıma girmiştir. Ekonomik bunalıma siyasal bunalımın da eşlik etmesiyle birlikte Türkiye’de enflasyon oldukça yüksek oranlara yükselmiş ve ülke dış ödeme gücü çökmeye başlamıştır. Bunun akabinde gelen 1980 darbesiyle, yönetimi askerin devralmasıyla birlikte ekonomide politika değişiklikleri yapılmaya başlanmıştır. Bu politikalar yalnızca faiz yükseltmek veya devalüasyon yapmakla kalmamış, köklü değişikliklere de gidilmiştir. Bu yeni ekonomik anlayış ile birlikte, devlet içe dönük yapısından vazgeçerek, dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi temel alan serbest piyasa ekonomisine geçmeyi planlamıştır. Bu kapsamda sınırlı devlet, hukuk devleti, kişisel hak ve özgürlükler, fiyat kontrollerinin kaldırılması, iç ve dış ticaretin serbestleştirilmesi gibi liberal düşünceler gündeme gelmiştir.¹⁰⁴

24 Ocak kararları, IMF desteklemiş olduğu Ortodoks temelli istikrar programlarından oluşmaktadır. Bu politikaların temelinde ise ekonomide talebi arttıran tüm unsurların azaltılması fikri yatmaktadır. Buna ek olarak, kamunun ekonomideki payının azaltılması, sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, bankacılık sektöründe rekabet ortamı oluşturulması ve ekonominin genelinde özel girişimlerin ön plana çıkarılması gibi yapısal değişikliklere gidilmesi önerilmiştir. Bu kararları ilgilendiren kurumlarından başında KİT’ler gelmektedir. Bu kapsamda KİT’lerin düzenlenmesi ve özelleştirilmesi söz konusu olmuştur.¹⁰⁵

24 Ocak kararlarıyla birlikte, Türkiye ekonomisi yeni bir iktisadi değişime geçiş yapmıştır. Bu değişim programının kısa vadeli hedefleri;

- % 100’lere ulaşan enflasyon oranını düşürmek,

¹⁰⁴ Yavilioğlu, Delice, Özsoy, a.g.e., s.309.

¹⁰⁵ Pınar Feyzioğlu Akkoyunlu, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, İstanbul: Beta Yayınevi, 2011, s.88.

- Büyüme hızını pozitifçe çevirmek,
- Piyasada talep önceliği olan malların kıtlığını gidermek,
- Piyasa ekonomisine serbestlik ve işlerlik kazandırmak,
- İhracatı arttırmak ve dış ticaret açığını kapatmak, olarak sıralanabilir.

Görüldüğü üzere bu program, KİT'lerin ekonomi içindeki payını azaltmak ve piyasa ekonomisini güçlendirmek adına yapılan liberalizasyon önlemlerini kapsamaktadır. Bu önlemler sonucu Türk ekonomisi kapalı bir ekonomiden dışa açık bir ekonomiye geçiş yapacaktır. Bu noktada KİT'lerin durumu önem arz etmekteydi. Bu kapsamda KİT'lerin kâr elde etmeye başlaması, kamunun ekonomi içindeki payının sınırlandırılması ve KİT'lerde “*katı plan uygulamalarından*” vazgeçilmesi gibi üç önemli değişikliğe ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Bunun aksine, takip eden üç yıllık dönemde (1980-1983), KİT'lerin özelleştirilmesinden ziyade, yeniden düzenlenmesi ve reformu ön plana alınmıştır. Bu durum, KİT'ler artık yalnızca sosyal amaçlarla hareket eden değil, aynı zamanda kâr amacı güden ve piyasaya dönük mal ve hizmet üreten kurumlar olarak görüldüğünü göstermektedir.¹⁰⁶

24 Ocak kararlarının en temel amaçlarından birisi de fiyat oluşum sürecini serbestleştirmektir. Bu kapsamda yapılması gerekenler şu şekilde sayılmaktadır;¹⁰⁷

- Mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa koşullarında belirlenmesi, devletin bu noktada müdahalede bulunmaması gerekmektedir.
- Faiz oranları da tıpkı fiyatlar gibi piyasa koşullarında serbestçe oluşmalıdır.
- Döviz kurlarının da serbestleşmesi adına serbest kur rejimine geçiş yapılmalıdır.
- Türk parasının konvertibilitesi sağlanmalıdır.

2. ÖZELLEŞTİRME MEVZUATI VE YASAL ÇERÇEVE

Türkiye’de özelleştirme çalışmalarının yasal boyutu oldukça karmaşıktır. Bu bölümde, kronolojik olarak özelleştirme mevzuatı incelenecektir. Değişen yasal mevzuat

¹⁰⁶ Erol Yılmaz, *Ekonomik Perspektiften KİT'ler Özelleştirme ve Uygulama*, Ankara: 2002, s.42.

¹⁰⁷ TÜSİAD, 1992, a.g.e., s.43.

detaylı olarak da 1994 yılında yürürlüğe girmiş olan 4046 sayılı “*Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ’u*” incelenecektir.

2.1. Türkiye’de Özelleştirmeye İlişkin Yasal Düzenlemeler

Serbest piyasa ekonomisinin gelişmesi ve işlerlik kazanması için devletin tekel niteliği taşıyan KİT’lerden vazgeçmesi gerekmektedir. Bu kapsamda 1982 yılında kabul edilen anayasa ile birlikte özelleştirmenin Türkiye’deki yasal zemini oluşmaya başlamıştır.

2.1.1. İlk Düzenlemeler

Türkiye’de özelleştirme çalışmaları 1980’li yıllardan sonra popüler olan yapısal dönüşüm çalışmalarıyla birlikte ekonomik ve siyasi hayatımıza tam anlamıyla dahil olmuştur. Buna rağmen, 2000’li yıllara kadar başarılı özelleştirme faaliyetleri görmek pek mümkün değildir. Bunun bazı sebepleri vardır. Bunlardan en önemlisi, özelleştirme hareketi için gerekli yasal ve hukuki çerçevenin tam anlamıyla oluşturulamamasıdır. Özelleştirme çabalarının ilk dönemlerinde, yasal altyapıyı düzenlemek yerine daha farklı yollar denenmiştir. Nitekim hukuki dayanağı olmayan bu özelleştirme çalışmaları yargıdan onay almayarak geri dönmüştür.¹⁰⁸

1982 Anayasasının 47. maddesinde yer alan “*devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir. Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerini özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir*” ifadesiyle özelleştirmelerin yapımı için kanuna gerek olduğuna karar verilmiştir.

1983 seçimlerinde iktidara gelen Anavatan Partisi’nin de parti ve hükümet programında özelleştirmeye yer vermesiyle birlikte 1984 yılında özelleştirmeye dair “*ilk hukuki düzenleme*” yapılmıştır.

¹⁰⁸ İzak Atiyas, Burak Oder, *Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Ankara: 2008, s.44.

Böylece özelleştirmeye ilişkin ilk hukuki düzenleme 29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı “*Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun*¹⁰⁹” ile birlikte yapılmıştır. Söz konusu kanunun 1. maddesinde kanunun amacı şöyle açıklanmaktadır: “*Bu kanunun amacı, istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmektir.*”

Bu maddeye istinaden çıkarılacak hisse senetlerinden veya gelir ortaklığı senetlerinden elde edilecek olan gelirin kamu yatırımlarının daha hızlı gerçekleşmesi için finansman niteliği taşıdığı söylenebilir.

Bu kanunla birlikte getirilen diğer düzenlemeler şunlardır:¹¹⁰

- Hisse senedi satışı, gelir ortaklığı senedi satışı ve işletme hakkı verilmesiyle elde edilen gelirlerin toplanması için T.C. Merkez Bankası’nda bir hesap kurulacaktır. Bu hesabın adı “*Kamu Ortaklığı Fonu*”dur.
- Kamu Ortaklığı Fonu’nda toplanacak paralar, özelleştirmelerin finansmanında, altyapı tesislerinin finansmanında ve ihtiyaç duyulması durumunda piyasadan senet toplanması sebebiyle kullanılacaktır.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının özelleştirme çalışmalarını yönetmek üzere “*Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu*” oluşturulacaktır.
- Özelleştirme uygulamalarını faaliyete geçirmek ve fon bütçesini düzenlemek üzere “*Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi*” kurulacaktır.

Özelleştirmeyle alakalı yapılan ikinci yasal düzenleme 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’nin 38.maddesiyle birlikte gündeme gelmiştir.

Söz konusu düzenlemenin 38.maddesinde “KİT’lerin özelleştirilmesi” ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Bu KHK ile birlikte, İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) farkı kabul edilmiş, bu ikisinin ortak adı KİT olarak

¹⁰⁹ 17.03.1987 Tarih ve 18344 Sayılı *Resmi Gazete*.

¹¹⁰ Çetinkaya, a.g.e., ss. 142-143.

tanımlanmıştır. Yine 38. maddeye göre, daha önce 2893 sayılı kanunla “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu”na verilen özelleştirme uygulamalarında karar verme yetkisi “Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu”na devredilmiş ve yürütme yetkisi de “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi”ne bırakılmıştır. Kararname’de kapsam altına alınmış olan teşebbüs, bağlı ortaklık, müessese ve işletme birimlerinin özelleştirilmesi konusundaki nihai karar alma yetkisi Koordinasyon Kurulu’na verilmiş, daha sonra 304 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu yetki Yüksek Planlama Kurulu’na devredilmiştir.¹¹¹

Daha sonra 1984 yılında çıkarılan *3092 sayılı Çay Kanunu*¹¹² ile birlikte çay tarımı serbestleştirilmiş, çayın her türlü üretimi, işlenmesi ve satışına izin verilmiştir. Böylece çayda devlet tekeli kaldırılmıştır. Kanun yürürlüğe girdikten hemen sonra yerli ve yabancı birçok özel şirket çay piyasasına girmiştir.¹¹³

Bu yasanın akabinde çıkarılan *3096 sayılı Elektrik Kanunu*¹¹⁴ ile birlikte; Türkiye Elektrik Kurumu dışında özel teşebbüslerin de elektrik üretimi yapmasına, dağıtımına ve satışına da izin verilmiştir. Bu düzenlemelerle birlikte devlet tekeli niteliği taşıyan faaliyet alanlarına özel teşebbüsün girmesine imkân sağlanmıştır.

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarına ilişkin olarak çıkarılan bir diğer yasal düzenleme 28.05.1986 tarih ve *3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun*’dur.¹¹⁵

Kanunda içerik olarak Merkez Bankası, Ticari Bankalar, Sermaye Piyasası ve Toplu Konut Kanunu gibi birçok konuya ilişkin düzenleme yer almaktadır. Kanununun 13. ve 18. maddeleri arasında “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ile İlgili Hükümler” başlığı altında özelleştirmeye ilişkin düzenlemeler mevcuttur.

¹¹¹ Yavilioğlu, Delice, Özsoy, a.g.e., ss. 315-316.

¹¹² 04.12.1984 Tarihli 3092 Sayılı Çay Kanunu.

¹¹³ TÜSİAD, 1992, a.g.e., s.45.

¹¹⁴ 19.12.1984 Tarihli 3096 Sayılı Elektrik Üretim Kanunu.

¹¹⁵ 03.06.1986 tarih ve 19126 sayılı *Resmi Gazete*.

Özelleştirme kavramını ilk kez kullanan bir kanun olmasına rağmen özelleştirmenin tam anlamda bir tanımı yapılmamıştır. Yalnızca özelleştirmeden sorumlu idareler, özelleştirme yöntemleri ve özelleştirme sorunlarından bahsedilmiştir.¹¹⁶

3291 sayılı Kanun ile getirilen bazı değişiklikler ve düzenlemeler şunlardır:¹¹⁷

- KİT'lerin özelleştirilme kararını Bakanlar Kurulu verecektir.
- Müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilme kararını Kamu Ortaklığı Kurulu verecektir.
- Özelleştirilme yöntemlerine Kamu Ortaklığı Kurulu karar verecektir.
- Özelleştirilmesi düşünülen KİT'ler ve bağlı ortaklıklar doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlanacak; diğerleri ise önce Anonim Şirketi haline getirildikten sonra Başbakanlığa bağlanacaktır.
- Özelleştirilmesi düşünülen devlet işletmelerinin sermayesindeki devlet payı % 50'nin altına düşene kadar kuruluşların tüm işlemleri kurul tarafından yapılacaktır. Sermaye payı % 50'nin altına düştüğü takdirde isteyen çalışanlar Emekli Sandığı ile irtibatlandırılacaktır.
- 1177 sayılı "Tütün ve Tütün Tekeli Kanununda" yapılan değişikliklerle, özel sektörün de tütün ve tütün mamulleri üretimi, dağıtımını ve ticaretine izin verilmiştir.

Bütün bu yapılan düzenlemelere rağmen, özelleştirme çalışmalarıyla ilgili yasal boşluklar zaman içerisinde belirgin hale gelmiştir. Yalnızca özelleştirmeyi konu alan yasal bir düzenleme yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. 1994 yılına gelene kadar kapsamlı bir özelleştirme yasası ertelenmiştir. Bu süreçte gerek duydukça KHK'lar yardımıyla yasal düzenlemeler yapma fikri benimsenmiştir.

Bu süreçte çıkarılan KHK'ları ve bazı yasal düzenlemeleri özetle şu şekilde aktarmak mümkündür.¹¹⁸

¹¹⁶ Cevizoğlu, a.g.e., s.85.

¹¹⁷ Çetinkaya, a.g.e., s.145.

¹¹⁸ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Yasal Çerçeve.

1990 yılında çıkarılan 414 sayılı KHK¹¹⁹ ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, "Kamu Ortaklığı İdaresi" ve "Toplu Konut İdaresi" olarak ikiye ayrılmıştır. Sonrasında tüzel kişiliğe sahip iki farklı idare olarak tekrardan örgütlendirilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi'nin temel görevleri, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nın yönetimi olarak belirlenmiştir. 06.01.1992 tarihli ve 473 sayılı KHK¹²⁰ ile de özelleştirme uygulamalarındaki nihai karar alma mercii, "Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu" olarak değiştirilmiştir.

Yapılan düzenlemeler özelleştirmenin hukuki altyapısını oluşturmaya yardımcı olamamıştır. Özelleştirmeye karar verme kısımlarında yaşanan yetki sınırlamaları sebebiyle, özelleştirme süreçleri uzamış ve işlemler aksamıştır. Bütün bunlara ek olarak, hukuki yapıdaki bu belirsizlik, uygulama esnasından meydana gelebilecek diğer problemlerin yaşanmasına da zemin hazırlamıştır. Bu problemlerden en önemlisi, sosyal sorunlardır. Özelleştirme sonrası ortaya çıkabilecek olası istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümüne yönelik yasal düzenlemeler de oldukça zayıftır.

Bu sorunlara çözüm olması amacıyla mevcut uygulamalara teşkil eden 2893 ile 3291 sayılı Kanunlarda bazı düzenlemeler yapılmak istenmiştir. Fakat bu değişiklikler başarılı olmadığı gibi, zaten karışık olan özelleştirme mevzuatını daha da karmaşık hâle getirmekten öteye gidememiştir. Bu karışıklığın sonucu meydana gelen sosyal, ekonomik ve hukuki sorunların çözüme kavuşması için çok daha radikal değişiklikler yapılması kaçınılmaz olmuştur.

Bu konuda ilk somut adım 1992 yılında atılmıştır. Sonrasında devam eden mevzuat değişiklik çabaları 1994 yılında tamamlanmıştır. Bu doğrultuda 11.05.1994 yılında yürürlüğe giren 3987 sayılı Yetki Kanunuyla¹²¹, hükümete özelleştirme konusunda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye dayalı olarak özelleştirme uygulamalarında düzenleme yapılmasına imkan veren 5 adet KHK yürürlüğe girmiştir. 3987 sayılı yetki kanuna dayanılarak çıkarılan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı KHK'ler resmi gazetede

¹¹⁹ 10.04.1990 tarih ve 20488 Sayılı *Resmi Gazete*.

¹²⁰ 06.01.1992 tarih ve 21103 Sayılı *Resmi Gazete*.

¹²¹ Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdam ile İlgili Sorunların Çözülmesine İlişkin KHK'ler Çıkartılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun (11.05.1994 tarih ve 12931 Sayılı *Resmi Gazete*).

yayınlanarak yürürlüğe girdikten kısa bir süre sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Alınan iptal kararı sonrası, hukuki belirsizlikler devam ederken, özelleştirme konusunda yeniden düzenlemeler yapılması için harekete geçilmiştir. Özellikle fikri ve siyasi olarak üzerinde uzlaşılacak bir kanun çerçevesi aranmaktadır.

2.1.2. 4046 Sayılı Kanun

Türkiye’de özelleştirme çalışmaları denildiğinde nasıl 1980 yılı milat kabul edilmişse, aynı şekilde 1994 yılında çıkarılmış olan *4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*¹²² da mevzuat anlamında milat kabul edilebilir.

Bu kanunu ayrı bir başlıkta ele almamızın sebebi, 1994’e kadar yapılmış olan diğer düzenlemelerden farklı olmasıdır. Bu fark ise; kanunun niteliği ve özelleştirmeyi geniş anlamda ele alması ile ilgilidir. Söz konusu kanun, 1980-1994 arasında yapılan tüm düzenlemelerin birleşmiş halidir. Aynı zamanda günümüzde hâlâ kullanılmakta olan bu kanun 1994 sonrası çıkarılmış olan son düzenlemedir.¹²³

Özelleştirme konusunda ilk özel ve kapsamlı düzenleme olarak kabul edilen bu kanun, özelleştirme uygulamalarına ilişkin çok detaylı düzenlemeler getirmiştir. Önceki düzenlemeler, yetki sorunları ya da eksik mevzuat yüzünden esasa ilişkin kalıcı çözümler sunamamıştır. Aynı zamanda özelleştirme uygulamalarına karar verme ve yürütme mercilerine dair kesin çözüm sayılabilecek bir düzenleme de yapılamamıştır. Fakat 4046 sayılı Kanun ile özelleştirmenin çehresi genişleyerek, daha detaylı ve daha kalıcı düzenlemeler yapılmıştır.¹²⁴

4046 sayılı Kanunla birlikte getirilen yenilikleri, düzenlemeler ve kanunun içeriği maddeler hâlinde incelenecektir.

¹²² Kanunun adı daha sonra 21.07.2005 tarih ve 25882 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5398 sayılı kanunun 1.maddesi ile “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

¹²³ Çetinkaya, a.g.e., s.147.

¹²⁴ Yavilioğlu, Delice, Özsoy, a.g.e., s.317.

2.1.2.1. Özelleştirilebilir Kamu Mal ve Hizmetlerinin Belirlenmesi

10 yıl süren özelleştirmenin hukuki altyapısını hazırlama süreciyle birlikte Türkiye bu konuda oldukça tecrübe kazanmıştır. Bu dönemde gerek mevzuatta gerekse uygulamada yapılan yanlışlar, yeni düzenleme için örnek teşkil etmiştir. 4046 sayılı Kanunla birlikte devletin ekonomiye müdahalesi en aza indirilmeye çalışılmış, bu kapsamda özelleştirmeye tâbi kamusal mal ve hizmetlerin tanımı genişletilmiştir. Özelleştirme çalışmalarıyla yalnızca KİT'lerin özelleştirilmesi değil, aynı zamanda özel sektörün piyasaya girişini kolaylaştırmak adına düzenlemeler de yapılmıştır.

4046 sayılı Kanununun 1. maddesinde özelleştirmeye tâbi kamusal mal ve hizmetler;

a) İDT'lerin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu payları,

b) KİT statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu paylarının,

c) Devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile hazineye ait payların,

d) Genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinden kamu iktisadi kuruluşlarının gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklarının ve iştiraklerindeki paylarının,

e) Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının,

f) Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri), kanunla birlikte özelleştirilebilir kuruluşlar olarak sayılmıştır.

Dönemin tüm siyasi partileri ve sendikalarının da fikirleri alınarak hazırlanan bu kanununun 1. maddesindeki amaç ve kapsam incelendiğinde, özelleştirme anlayışındaki değişiklikler görülebilmektedir. Özelleştirme yalnızca KİT'lerin özel sektöre satışı olarak

değil aynı zamanda devletin ekonomiye müdahalesini sınırlayarak, özel sektöre de bu faaliyet alanlarına giriş fırsatı sağlamak olarak düzenlenmiştir. Böylece üretim ve hizmet aşamasında karşılaşılan sosyal, siyasal ve ekonomik güçlüklerden devletin kurtulması hedeflenmiştir. Aynı zamanda, bürokrasiden arındırılmış bir piyasanın kaynak dağılımını en iyi şekilde ayarlayarak topluma daha faydalı olacağı düşünülmüştür.

4046 sayılı Kanunun itibariyle, özelleştirme faaliyetlerinin genişlemesiyle birlikte bu konuda yapılan eleştiriler de artmıştır. Özelleştirmenin kapsamı ne kadar geniş olursa devletin o kadar etkinsizlik yaşayacağı iddia edilmiştir. Bu eleştirilere cevap olarak Baytan (1999) şunları ifade etmiştir:¹²⁵ “1980’li yıllardan itibaren tüm dünyada fenomen olan özelleştirme faaliyetlerinin esas amacı, ekonomide verimliliği ve rekabeti arttırmaktır. Dünyanın birçok ülkesinde refahı ve ekonomik gelişmeyi arttırmak amacıyla uygulanan özelleştirmeler, devlet işleyişi içerisinde etkinsizliği değil tam tersine etkinliği amaçlamıştır. Piyasaları belirleme gücünü elinde tutan ve ekonominin neredeyse her kısmına doğrudan veya dolaylı olarak müdahale eden devlet kimlik karmaşası yaşamaktadır. Devleti hem uygulayan hem de denetleyen durumuna getiren bu karmaşa sonucunda iki farklı işlevde de etkinsizlikler meydana gelmektedir. Aslında iki farklı kimliği yansıtan bu işlevlerin tek kimlik çatısı altında toplanması, ekonomide verimsizlik ve işlevsizlik meydana getirmektedir. Bu yüzden de özelleştirmeleri yalnızca KİT’lerin satışı olarak sınırlı tutmak doğru değildir.”

2.1.2.2. Özelleştirme İlkelerinin Belirlenmesi

4046 sayılı Kanunla birlikte, özelleştirme salt olarak “*mülkiyet değişimi*” olmaktan çıkıp, aynı zamanda bu uygulamalar esnasında veya sonucunda meydana gelebilecek sosyal, siyasal ve ekonomik sorunların çözümlerini de içeren bir uygulama hâline gelmiştir.

Bunun gereksinimi olarak, bu düzenleme ile birlikte özelleştirme uygulamaları yapılırken öncelik verilecek ve göz önünde bulundurulacak bazı esaslar ve ilkeler belirlenmiştir. Kamunun faydasını korumayı ve arttırmayı amaçlayan bu ilkeler, söz konusu kanunun 2. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir:

¹²⁵ İlhan Baytan, *Özelleştirme: Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler*, Ankara: 1999, s.94.

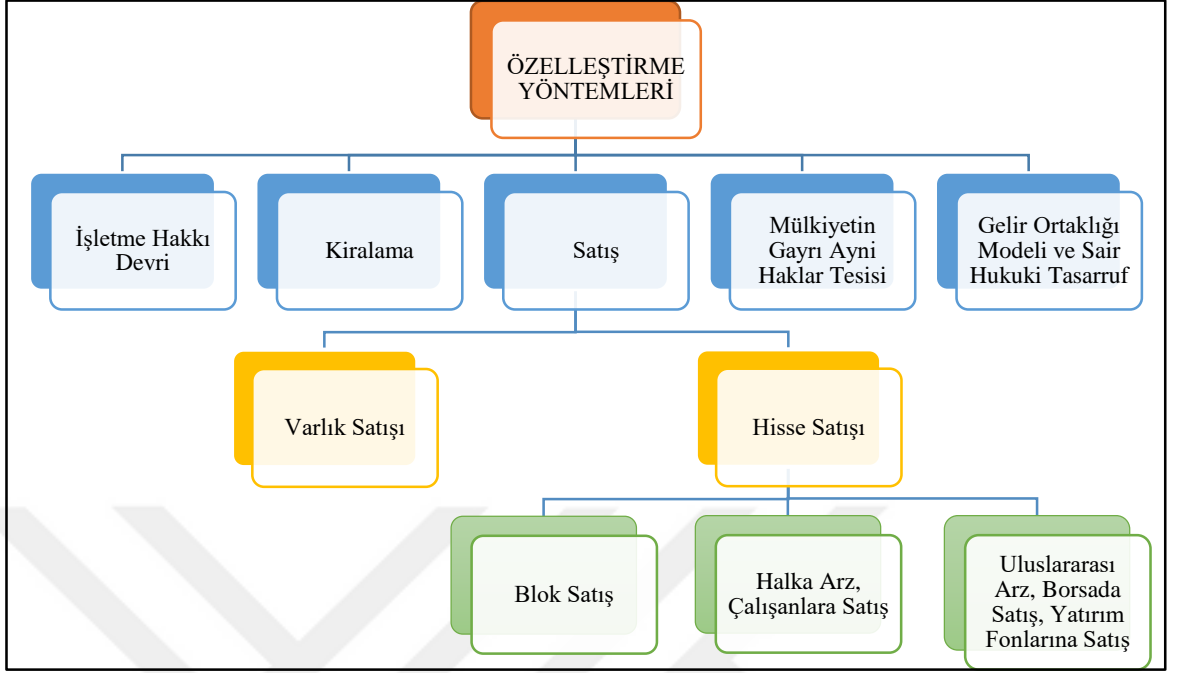
Özelleştirme uygulamalarında;

- a) Doğabilecek istihdam azalmaları ile ilgili olarak mevcut kanunlarda ve/veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen tazminatlara ek olarak "İş Kaybı Tazminatı"nın verilmesi,*
- b) Kuruluşların özelliklerine ve içinde buldukları şartlara göre özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi,*
- c) (Mülga: 29/6/2012-6338/17 md.)*
- d) Oluşabilecek tekelci bir yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi,*
- e) Mülkiyetin yaygınlığının yanı sıra, yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak grubunun temini,*
- f) Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kamu bankalarının da öncelikle özelleştirilecek kuruluşlar arasına alınarak süratle özelleştirilmesinin sağlanması,*
- g) Stratejik konularda devletin sahip olacağı imtiyazlı hisse oluşturulması,*
- h) Tabii kaynakların, belli bir süre için sadece işletme hakkının verilmesi suretiyle özelleştirilmesi,*
- ı) Özelleştirme işlemlerinin değer saptaması da dahil aleniyet içinde yürütülmesi,*
- i) Özelleştirme uygulamalarında, milli güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişiliğine sahip eğitim kurumları ve mahalli idarelere devir yapılmaması, ilkeleri esas alınır.*

2.1.2.3. Özelleştirme Yöntemlerinin ve İhale Usullerinin Belirlenmesi

4046 sayılı Kanununun 2. maddesinde açıklanan özelleştirme ilkeleri çerçevesinde aynı kanununun 18. maddesinde özelleştirme yöntemleri ve usulleri açıklanmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde bu yöntem ve usuller detaylı olarak anlatıldığı için bu başlık altında özetle Şekil 1 yardımıyla açıklanacaktır.

Şekil 1 - Türkiye’de Kullanılan Özelleştirme Yöntemleri



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme Yöntemleri.

Satış: Bu yöntem iki ayrıdır. *Varlıkların satışında;* Kuruluşların aktifinde yer alan üretim birimleriyle sahip olduğu varlıklarının belirli bir bedel karşılığında mülkiyetinin devrine denir. *Hisse satışı* ise; kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde buldukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında satışı, halka arzı, gerçek veya tüzel kişilere blok satış, çalışanlara satış, borsada normal veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım ortaklıkları veya fonlarına satış veya bütün bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesi söz konusudur.

İşletme Hakkı Devri: Kuruluşların tamamen ya da bir kısmının, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla, bedel karşılığında belirli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilmesidir.

Kiralama: Kuruluşların aktiflerindeki varlıkların belli bir bedel karşılığında belirli sürelerle kullanım haklarının verilmesidir.

Mülkiyetin Gayri Ayni Hakların Tesisi Yöntemi: Kuruluşların sahip olduğu üretim birimleriyle varlıklarına ilişkin intifa, irtifak gibi hakların tesisidir.

Gelir Ortaklığı Modeli Yöntemi: Kuruluşların özellikleri ve yapıları göz önünde tutularak, kuruluşların gelirine ortak olmak üzere çıkarılan senetlerin satılması ve kullanılabilir diğer yöntemlerdir.

4046 sayılı Kanununun 18. maddesinde yer alan ihale usulleri ise;

- ❖ Kapalı teklif usulü,
- ❖ Pazarlık usulü,
- ❖ Açık arttırma usulü,
- ❖ Belirli istekliler arasında kapalı teklif usulüdür.

4046 sayılı Kanununun 13. maddesine göre stratejik konumu ve faaliyetleri açısından önemli kabul edilen bazı işletmelerin özelleştirmeleri esnasında devletin payı % 50'nin altına düşmesi durumunda, imtiyazlı hisse uygulamasına gidilecektir. Sözü edilen kuruluşlar kanunda şöyle sayılmıştır; Türk Hava Yolları A.O., T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş., T.M.O. Alkoloid Müessesesi, Türkiye Petrolleri A.O.

İngiltere başta olmak üzere çoğu gelişmiş ülkede “Altın Hisse” olarak adlandırılan bu ayrıcalıklı hisse, kamu yararını gözetmek amacıyla işletmede alınacak olan kararlarda devletin söz hakkı olmasını sağlayacaktır. Genel kurul ve yönetim kurulunda uygulanmasına karar verilen durumlarda, imtiyazlı hisselerin onayı şart olacaktır.¹²⁶

2.1.2.4. 4046 Sayılı Kanunla Birlikte Getirilen Diğer Değişiklikler

Yapılan uzun çalışmalar sonucu, dönemin tüm siyasi partilerinin ve sendikalarının da fikri alınarak hazırlanan 4046 sayılı Kanunla birlikte yukarıda detaylı olarak anlatılanlara ek olarak şu değişiklikler ve düzenlemeler de yapılmıştır:¹²⁷

- Özelleştirmenin kurumsal yapısını düzenlemek amacıyla “*Özelleştirme İdaresi Başkanlığı*” kurulmuş, buna bağlı karar organı olarak “*Özelleştirme Yüksek Kurulu*” oluşturulmuştur.

¹²⁶ Çetinkaya, a.g.e., s.152.

¹²⁷ Ö.İ.B., *Yasal Çerçeve*.

- Özelleştirme işlemlerinden elde edilecek gelirleri tek bir yerde toplamak ve harcamaları da yine buradan yapmak amacıyla “Özelleştirme Fonu” kurulmuştur.
- Özelleştirme faaliyetleri sonucunda yaşanan istihdam sorunlarını en aza indirmek amacıyla, özelleştirme uygulamaları sırasında işsiz kalanlara, yasaların veya iş sözleşmelerinin uygun gördüğü tazminatlara ek olarak ayrıca bir “iş kaybı tazminatı” ödenmesi kararlaştırılmıştır.
- İşsizlik oranını azaltmak amacıyla, emeklilik hakkı kazanan personelleri erken emekliliğe teşvik etme amacıyla, % 30 daha fazla ikramiye ödenmesi kararı alınmıştır.
- Özelleştirme uygulamaları sonucunda işçi sayısı bakımından daralmaya giden kurumlarda, kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmaları öngörülmüştür.
- Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilecek gelirin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması kararlaştırılmıştır.

2.2. Türkiye’de Özelleştirmenin Kurumsal Yapısı

Özelleştirme düşüncesinin ve uygulamalarının, siyasi ve ekonomik hayatımıza katılmasıyla birlikte yasal düzenlemeler de yapılmaya başlanmıştır. Yapılan yasal düzenlemeler ile birlikte özelleştirmeden sorumlu olacak, karar alacak kurumsal yapıyı düzenlemek adına da çalışmalar yapılmıştır.

Özelleştirmenin kurumsal yapısını düzenleyen ilk kanun 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun’dur. Bu kanuna göre, ilk karar alma organı “*Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu*” olarak düzenlenmiştir. Bu kurul daha sonra “*Yüksek Planlama Kurulu*”na dönüştürülmüştür.

Daha sonra Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Kamu Ortaklığı İdaresi ve Toplu Konut İdaresi olarak iki farklı idareye ayrılmıştır. 414 sayılı KHK ile birlikte

öncesinde Yüksek Planlama Kurulu'na ait olan yetkiler doğrudan Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanına verilmiştir.¹²⁸

1994 tarihinde yayınlanan 3987 sayılı Yetki Kanunu'yla birlikte özelleştirme mevzuatında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda çıkarılan 530 sayılı KHK ile birlikte Özelleştirme Fonu oluşturulmuş, özelleştirme uygulamalarını yürütme yetkisi de yeni kurulan Özelleştirme İdaresi Başkanlığına verilmiştir. Söz konusu yetki yasası Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildikten sonra yeni düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda çıkarılan 4046 sayılı Kanun ile özelleştirmenin kurumsal çerçevesini çizen esas düzenlemeler yapılmıştır. Bu yeni düzenlemeye göre, kurumsal yapı *Özelleştirme Yüksek Kurulu*, *Özelleştirme İdaresi Başkanlığı* ve *Özelleştirme Fonu* olarak belirlenmiştir.

Şekil 2 – Özelleştirme Kurumsal Yapısı



2.2.1. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren Özelleştirme İdaresi Başkanlığı özel bütçeli kamu tüzel kişiliğe sahip bir kurumdur.

15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “*Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*”nin 353. maddesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığının görevleri şöyle açıklanmıştır;

¹²⁸ Baytan, a.g.e., s.19.

- Cumhurbaşkanı veya Hazine ve Maliye Bakanının verdiği görev ve yetkiler doğrultusunda özelleştirme konusunda karar almak ve sürecin takibini yapmak,
- Özelleştirme kapsamına alınması kararlaştırılan kuruluşlar hakkında Hazine ve Maliye Bakanına teklifte bulunmak,
- Özelleştirilmesine karar verilen kuruluşları hazırlamak amacıyla yönlendirilmesini sağlamak ve aynı zamanda kuruluşun faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yapmak,
- Özelleştirme faaliyetleri esnasında yapılması gereken her türlü işlemi yürütmek, kuruluşların sermaye miktarını tespit etmek, mal varlıklarına ilişkin esasları takip etmek ve bu işlemleri kolaylaştıracak her türlü önlemi almak,
- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların mali, idari ve hukuki yapılarını düzenlemek,
- Özelleştirme programına dahil olan kuruluşların; kaynak kullanımına, taşınmaz edinmelerine, kiralamalarına, yurt içi ve yurt dışı borçlanmalarına, verimlilik ilkesi ön planda tutularak yapılacak personel alımı ve azaltılmasına, çalışma şartlarına karar vermek,
- Özelleştirme Fonunu yönetmek,
- Özelleştirme esnasında ihtiyaç duyulan her türlü araştırma, proje işleri, reklam, tanıtım, halkla ilişkiler işlemleri ve mali denetim ile hukuki, teknik, idari ve mali değerlendirme işlemlerini yapmak ve/veya bu işlerin danışman görevlendirilmesi yoluyla yaptırılmasını sağlamak.

2.2.2. Özelleştirme Yüksek Kurulu

Türkiye’de özelleştirmenin kurumsal parçalarından biri olan Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun (ÖYK) görevleri 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile birlikte Cumhurbaşkanlığı ya da yetkilendireceği makama aktarılmıştır. 4046 sayılı Kanunun 3. maddesine göre bahsi geçen görevler şunlardır:

- Kuruluşları özelleştirme kapsamına alınmak, kapsama alınan kuruluşların mali ve hukuki yeterliliklerini ölçmek ve sonrasında yeterli olanları doğrudan özelleştirme programına almak, yeterli olmayanları hazırlamak ve son olarak bu işlemlerin tamamlanması için süre tayin etmek,
- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan yeterli nitelikte olmayanları kapsamdan çıkarmak,
- Kuruluşların özel sektöre devrinin hangi özelleştirme yöntemiyle yapılacağına karar vermek,
- Özelleştirme ihaleleri sonucunda ihale komisyonunun aldığı kararları onaylamak,
- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların yeterli nitelikte olmaması halinde küçültülmesine, faaliyetlerinin durdurulmasına, kapatılmasına ve tasfiyesine karar vermek,
- Özelleştirme Fonu için yurt içi ve/veya yurt dışı kaynaklardan borç almaya ve bu amaç doğrultusunda menkul kıymet ihracı ve kıymetli evrakların düzenlenmesine karar vermek,
- Özelleştirme İdare ve Özelleştirme Fonunun gelir ve gider dengesini sağlamak, gelir-gider programlarını değerlendirmek ve onaylamak,
- Özelleştirme İdaresinin uygulama ve programlarını değerlendirerek, eksik gördüğü yerlerde tedbirler almak,
- Kanunlarla ve diğer mevzuatlarla kurula verilmiş olan işleri sonuca bağlamaktır.

2.2.3. Özelleştirme Fonu

4046 sayılı Kanunla birlikte kurulan özelleştirme fonu, Türkiye’de özelleştirmenin kurumsal parçalarından biridir. Özelleştirmelerin gelir ve gider dengesini sağlayan bu fonun hesapları Ziraat Bankası, Türkiye Vakıflar Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve

sermayesinin yarısından fazlası doğrudan/dolaylı olarak kamuya ait olan katılım bankalarında izlenmektedir.¹²⁹

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 353. maddesi ile Fon'un yönetimi Özelleştirme İdaresine devredilmiştir. Özelleştirme Fonu'nun gelir kaynakları 4046 sayılı Kanununun 9. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- Özelleştirme uygulamalarından elde edilen tüm gelirler,
- Özelleştirme İdaresine devredilmiş olan kuruluşlardan sağlanan temettü gelirleri,
- Özelleştirmeler esnasında ihraç edilecek her türlü menkul kıymet kıymetli evrakın satışından elde edilen gelir,
- Özelleştirme idaresine devredilen kuruluşların finansmanından elde edilen gelirler,
- Diğer mevzuatlar çerçevesinde fona tahsis edilen kaynaklar ve sair gelirler.

Özelleştirme Fonu'nda toplanan gelirler kullanılırken bazı giderlerin karşılanmasına öncelik verilmektedir. Bu giderler; iş kaybı tazminatı ödenmesi ve bu esnada ihtiyaç duyulacak diğer giderler ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması esnasında yapılan tüm düzenlemelerin gerektirdiği giderlerdir. Özelleştirme Fonu'nun kaynaklarının yönetilmesi, Fon Bütçesinin hazırlanması ve Fon bakiyelerinin nemalandırılmasına dair esas ve usuller Özelleştirme Fonu Yönetmeliği'nde belirlenmiştir. Aynı zamanda Fon'un nakit fazlası, Hazine'nin ilgili hesaplarına aktarılmaktadır.¹³⁰

2.3. Özelleştirme Süreci (Prosedür)

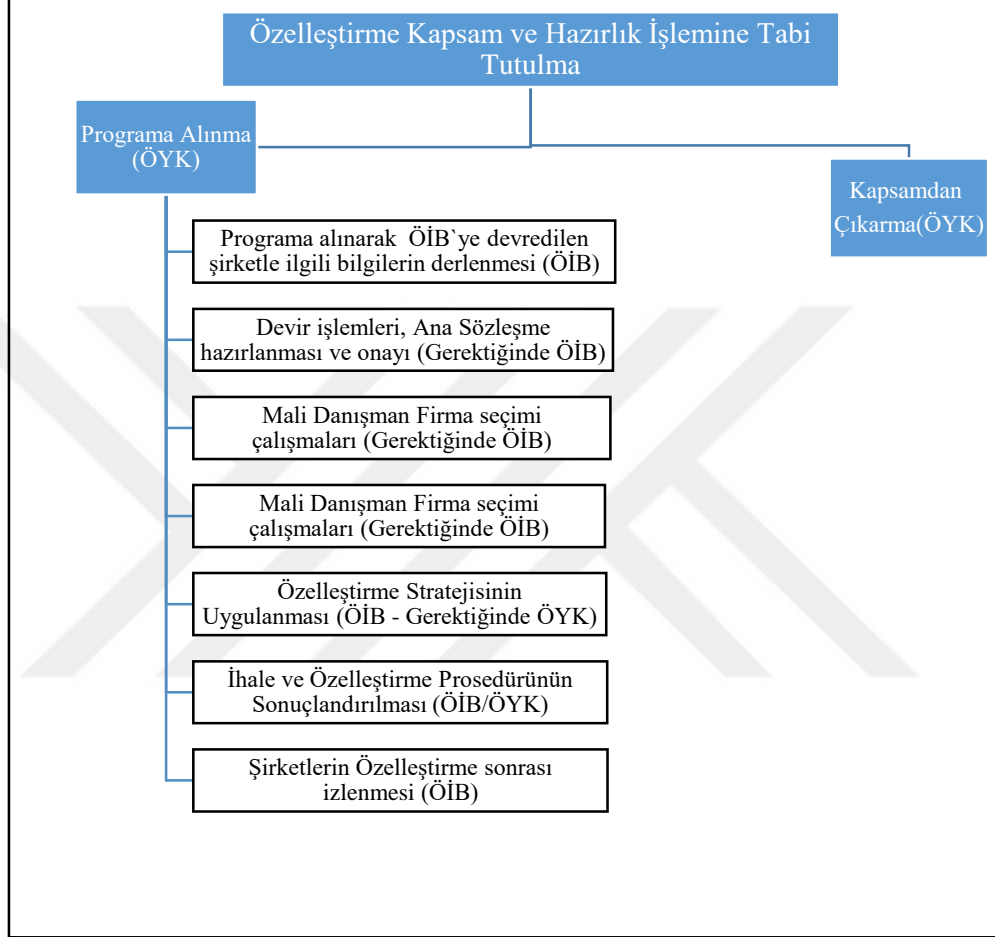
4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'na göre, özelleştirme sürecini, Türkiye'de özelleştirme uygulamaları yapılırken izlenmesi gereken bir yol olarak tanımlamak mümkündür. Süreç, ilgili kuruluşun özelleştirme kapsamına alınması ile başlar. Daha sonra ilgili kuruluş hazırlık işlemlerinden geçirilir. Bu işlemler sonucunda ÖYK

¹²⁹ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *2018 Faaliyet Raporu*, s.55.

¹³⁰ a.g.e., s.55.

tarafından ilgili kuruluş, ya özelleştirme programına kabul edilir ya da özelleştirme kapsamından çıkarılır. Bu noktada karar organı ÖYK, yürütme organı ise ÖİB'dir.

Tablo 1- Özelleştirme Süreci



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.

Tablo 1’de şematik olarak da anlatılan bu süreç, ÖİB’nin teklifi üzerine ilgili işletmelerin özelleştirme kapsamına alınmasına ÖYK tarafından karar verilmesi ile başlamaktadır. “Kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına ilişkin kurul kararında, bu kuruluşlardan hangilerinin mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemine tabi

*tutulacağı, hangilerinin özelleştirilmek üzere doğrudan özelleştirme programına alınacağı ve özelleştirmenin hangi yöntemle gerçekleştirileceği belirtilir”.*¹³¹

3. 1980 SONRASI TÜRKİYE’DE DÖNEMLER İTİBARIYLA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Türkiye’de özelleştirme için milat olarak kabul edilen 24 Ocak Kararlarıyla birlikte Türkiye ekonomisi yeni bir döneme girmiştir. Bu yeni dönemde alınan kararlar; devletin ekonomideki rolünün en aza indirgenmesi, sermaye hareketlerinin daha serbest hale gelmesi, bankacılık sektöründe ihtiyaç duyulan rekabet ortamının yaratılması ve ekonomiye özel sektörün girişinin kolay hale getirilmesi gibi yapısal değişiklikler yapılması olarak sayılmıştır.

1980 yılından günümüze özelleştirme uygulamalarını izlerken, bu süreci belirli dönemler itibarıyla incelemek işimizi kolaylaştıracaktır. Bu dönemleri belirlerken ülkenin içinde bulunduğu siyasi, ekonomik ve sosyal durumu en iyi açıklayacak periyotlar seçilmiştir.

3.1. 1980- 1989 Arası Dönemde Özelleştirme Uygulamaları

Askeri yönetim sonrası 1983 yılında hükümeti kurma görevini devralan Turgut Özal, piyasa merkezli bir ekonomik sisteme geçişi hızlandırmak için ekonomide reform girişimlerine başlamıştır. Daha liberal bir ticaret rejimi hedefleyen Özal hükümeti, özelleştirmeyi 1984 yılında politika gündemine dahil etmiştir. Bu dönemde bir yandan özelleştirmenin yasal altyapısı oluşturulmaya çalışılırken bir yandan da uygulama noktasında uluslararası düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan uluslararası düzenlemelerden en önemlisi “Özelleştirme Ana Planı”dır.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 15 Mart 1985’te Türkiye’de gerçekleştirilmek istenen özelleştirmelere rehber olması amacıyla bir Ana Plan (Master Plan) hazırlamaları için uluslararası piyasalardan teklif istemiştir.¹³²

¹³¹ 4046 sayılı Kanun, madde 17.

¹³² Ziya Öniş, “The Evolution of Privatization in Turkey: The Institutional Context of Public-Enterprise Reform”, *International Journal of Middle East Studies*, 23 (1991), s.166.

DPT tarafından yapılan çağrıda hükümetin özelleştirme hakkındaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“KİT’lerin halen faaliyet gösterdiği sanayi kollarındaki iktisadi performansın geliştirilmesi, ürün ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi, sanayide kamu ve özel kesim paylarının değiştirilmesi, hükümetin asli görevlerinin icrasına daha geniş imkân tanınması, KİT’lerin bütçe üzerindeki yükünün hafifletilmesi ve Hazine’ye KİT satışları yoluyla gelir sağlanması vb. diğer amaçlarla, söz konusu kuruluşlar için bir özelleştirme programının geliştirilmesi istenmektedir. Bu programın bir Özelleştirme Ana Planı’nın hazırlanması ve ardından araştırma sonuçlarına göre özelleştirilmesinde yarar görülen kuruluşlar için uygulamaya geçilmesi iki aşamadan meydana gelmesi öngörülmektedir.”

Özelleştirme Ana Planı hazırlanması için teklifler verildikten sonra Dünya Bankası’ndan kredi desteği de alan DPT’nin çağrısına yaklaşık 2 ay sonra karşılık veren şirketler şunlardır:

- Morgan Guaranty Trust Company of New York (ABD)
- The First Boston Corp. (ABD)
- Morgan Grenfell and Co. Ltd (İngiltere)
- J. Henry Schroder Wagg and Co. Ltd. (İngiltere)
- N.M. Rotschild and Sons Ltd. (İngiltere)
- Lazard Brothers and Co. Ltd. (İngiltere)
- Chase Manhattan Ltd. (İngiltere)

Yapılan incelemeler sonrası yukarıda sayılan yedi teklif arasından ABD’li şirket “Morgan Guaranty Trust Company of New York” un yapmış olduğu teklif kabul edilmiştir. 347.000 Amerikan Doları ihale bedeli karşılığında yapılan anlaşmanın 319.500 dolarlık kısmı Dünya Bankası kredisiyle, kalan 27.450 dolarlık kısmı ise DPT tarafından Türk Lirası olarak ödenmiştir. Anlaşma sonra Morgan Guaranty şirketi ile;

- Türkiye Sınai Kalkınma Bankası,
- Sınai Yatırım ve Kredi Bankası,
- Devlet Yatırım Bankası,

- Yatırım Finansman,
- Price Waterhouse/ Muhaş şirketleri birlikte çalışmışlardır.¹³³

Bir yandan hükümet tarafından özelleştirmenin hukuki altyapısını oluşturmak için hazırlıklar sürerken, 1986 yılında Morgan Guaranty tarafından Özelleştirme Ana Planı da hazırlanmış ve hükümete sunulmuştur. Söz konusu planda Türkiye'nin özelleştirme programının öncelikleri ve hedefleri belirlenmiştir. Bu doğrultuda sabit yatırımın % 60'ını, sanayi üretiminin de yaklaşık % 40'ını temsil eden 32 kuruluş incelenmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda bu kuruluşlar, özelleştirme öncelikleri ve hedefleri doğrultusunda farklı gruplara ayrılmıştır. Ayrıca öncelik verilmesi gereken kuruluşlar için de eylem planları oluşturulmuştur. Detaylı araştırmalar ve ilgili yetkililerle yapılan görüşmeler sonucunda Morgan Garanti Bankası, Türkiye'nin en çok ihtiyacı olduğu düşünülen on dört potansiyel hedefi belirlemiştir. Bu hedefler, Morgan ve "Wyvern Araştırma Ortaklığı" tarafından düzenlenerek bir anket haline getirilmiştir. Bu anket, Morgan Bank ve DPT tarafından karşılıklı olarak belirlenen, ekonomik ilişkilerden sorumlu olan üst düzey yetkililere dağıtılmıştır. Anketler neticesinde Özelleştirme Ana Planı için bazı hedefler belirlenmiştir.¹³⁴

Özelleştirme Ana Planı ile belirlenen program hedefleri öncelik sırasına göre şu şekilde belirlenmiştir:¹³⁵

1. Serbest piyasa ekonomisini daha etkin kılmak için büyük şirketlerin ve kamusal mal üreten kuruluşların karar alma süreçlerini kamudan özel sektöre aktarmak,
2. Rekabeti teşvik etmek, kamusal girişimlerin üretkenliğini ve verimliliğini arttırmak,
3. Mülkiyetin geniş bir tabana yayılmasını sağlamak,
4. KİT'lerin devlet bütçesi üzerindeki yükünü azaltmak,

¹³³ Cevizoğlu, a.g.e, s.88.

¹³⁴ Meral Tecer, "Privatization in Turkey", *Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, V.14 (1992), p. 137.

¹³⁵ Marc C. Palmer, "The Turkish Privatization Experience 1984 to 2009", *Turkey: Bridging Two Worlds*, V.28 (2010), p.80.

5. Hazine gelirini arttırmaktır.

Özelleştirme Ana Planıyla birlikte, Türkiye’de özelleştirme çalışmalarının başarılı olması için yapılan önerilerden bazıları şöyle sıralanabilir:¹³⁶

- KİT’ler tıpkı özel teşebbüslerde olduğu gibi yasal bir statüye sahip olmalıdır.
- KİT’lerde çalışan personellerin çalışma şartları, maaş, ikramiye, yükselme ve emeklilik gibi hakları yeniden gözden geçirilerek, iyileştirilmelidir.
- Kamu hizmeti göre KİT’ler ile kâr amaçlı çalışan KİT’ler birbirinden ayrılmalıdır.
- KİT’ler üzerinde yapılan politik baskı ve müdahalelerin azaltılması gerekmektedir.
- KİT’lerin geçmişte yapmış oldukları borç veya alacaklar özelleştirmeye engel olmamalıdır.
- KİT’lerin özelleştirilmesi esnasında ortaya istihdam sorunu çıkmaması için “yeniden yapılanma” yolu izlenmelidir.
- KİT’lere yapılan devlet desteği sonlandırılmalı ve tekel potansiyeli olanların gücü sınırlanmalıdır.
- KİT’lerde şeffaflığı ve etkinliği arttırmak adına uygun bir muhasebe sistemi geliştirilmelidir.

Morgan Guaranty firmasının hazırladığı Özelleştirme Ana Planında özelleştirilmesi düşünülen 32 KİT ele alınmıştır. Bu KİT’ler “ekonomik yaşayabilirlik” ve “yatırım ihtiyaçları” olarak iki kritere göre analiz edilmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda özelleştirilecek KİT’ler öncelik sırasına göre üç ana ve sekiz alt sınıfa ayrılmıştır:¹³⁷

Birinci Öncelikteki KİT’ler:

¹³⁶ Karluk, a.g.e. , ss. 189-191.

¹³⁷ Çetinkaya, a.g.e., ss. 165-167.

Özel sektöre devri hemen mümkün olan, listede önceliği olan KİT'lerdir. Bunlar kendi arasında 3'e ayrılır:

- I. Tamamen satılabilecek olanlar,
- II. Çoğunluk payı satılabilir olanlar,
- III. Büyük kısmı satılabilir olanlar.

İkinci Öncelikteki KİT'ler:

Yüksek sosyal ve ekonomik maliyetler söz konusu olduğu için satılmaları uzun zaman alabilen KİT'lerdir. Bunlar da kendi arasında 4'e ayrılır:

- I. Bir kısmı satılabilecek, kalan kısmı ise rehabilite edilecek olanlar,
- II. Zamanla özelleştirilecek olanlar,
- III. Satılması muhtemel olanlar,
- IV. Devlet desteği ile satılabilecek olanlar.

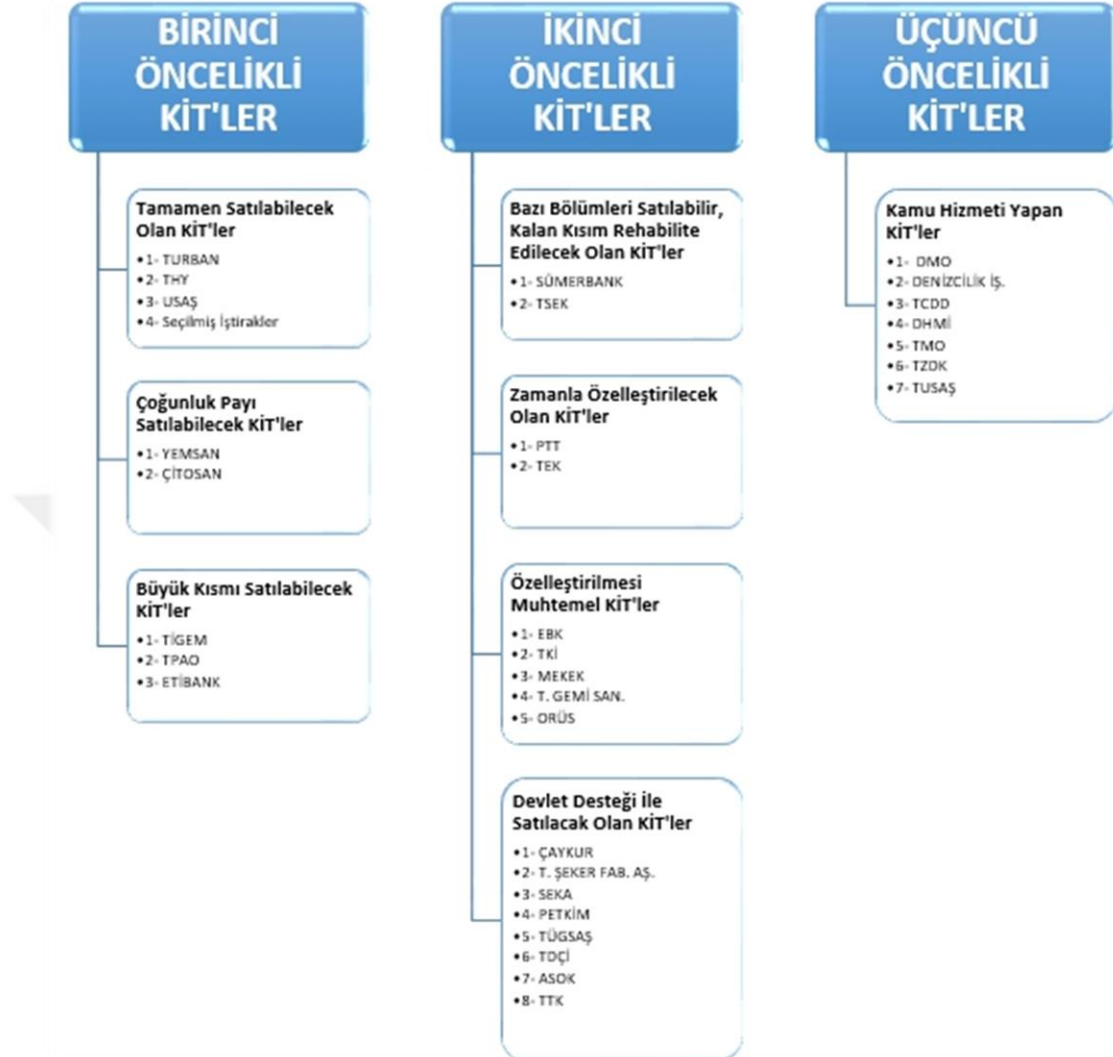
Üçüncü Öncelikteki KİT'ler:

Hemen özelleştirilmesi mümkün olmayan, kamusal hizmet veren işletmelerdir. Bu yalnızca tek alt madde olarak incelenmiştir:

- I. Kamu Hizmeti Yapan KİT'ler.

Sınıflandırmaya dahil edilen KİT'ler ve sınıflandırma çeşitleri detaylı olarak Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2- Öncelik Sırasına Göre KİT'ler



Kaynak: TÜSİAD, *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*, ss.63-66.

Dönemin hükümeti harcanan zaman ve plan ücretlerine rağmen Özelleştirme Ana Planını gerçekçi bulmamış, onun yerine her KİT için farklı özelleştirme raporları oluşturulmasını istemiştir. Bu kapsamda yapılması gerekenler, 08.12.1986 tarihli ve 86/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile aynen şu şekilde açıklanmıştır:

- “Belirtilen bakanlıklar (Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcısı, Devlet Bakanları, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı) bakan ya da müsteşara bağlı olarak ve iş hacmine göre en az 3 üyeden oluşan gruplar kuracaklardır.

- *Özelleştirme Grupları'nın görevi, özelleştirme için öneriler geliştirmektir.*
- *Yerli ve yabancı danışmanlık kuruluşlarının hizmetlerine gerek olup olmadığını belirleyeceklerdir.*
- *Bakanlığa bağlı KİT'lerin özelleştirilmesinde öncelikleri belirleyip, zamanlama planı yapacaklardır.*
- *Bakanlıkların hazırlayacakları Ana Teklif için raporlar hazırlayacaklardır.”*

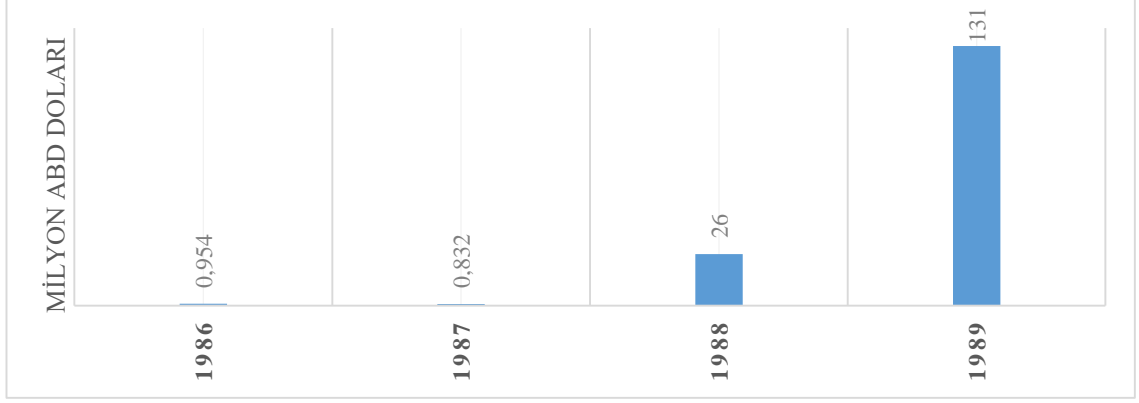
Bu genelge ile birlikte Morgan Bank planı yok sayılarak, KİT'lerden yeni raporlar istenmiştir. Ancak ilerleyen zamanlarda onlardan gelen raporlar da göz ardı edilerek farklı bir özelleştirme rotası çizilmiştir.

Dönemin koşulları göz önüne alındığında, özellikle hukuki altyapının gelişmemesi ve siyasi bazı belirsizlikler yüzünden 1986 yılına kadar herhangi bir özelleştirme faaliyeti yapılamamıştır. 1986-1989 dönemleri arasındaki özelleştirme gelirlerine baktığımızda (Grafik 1) yaklaşık 160 milyon dolar düzeyinde olduğunu görmekteyiz. Bu rakam 1986 yılından günümüze kadar inceleyeceğimiz 34 yılın özelleştirme gelirlerinin % 1'ine bile tekabül etmemektedir.

Özelleştirmenin erken dönemleri olarak niteleyebileceğimiz bu dönemde, devlet kamu kaynaklarını imalat sektöründen çekerek altyapı yatırımlarına yönlendirmiştir. Özel sektörün piyasaya girişini kolaylaştırmak ve rekabet gücünü arttırmak adına, KİT ürünlerine zam yapılmış, kamu harcamaları kısılarak büyük altyapı projelerine kaynak ayrılmıştır. İthal ikameci dönemin son bulmasıyla birlikte, devlet imalat alanından çekilip, burada oluşan boşluğa özel sektör girişimcilerinin doldurmasını planlamıştır. Fakat 1980'lerde özel girişimin hedefi imalat sektöründen ziyade özellikle inşaat ve turizm gibi hizmetler sektörü olmuştur. Bu yüzden de devlet elinde tuttuğu imalat tesislerinin özelleştirme çalışmalarını ertelemek zorunda kalmıştır.¹³⁸

Grafik 1- Türkiye Özelleştirme Gelirleri (1986-1989)

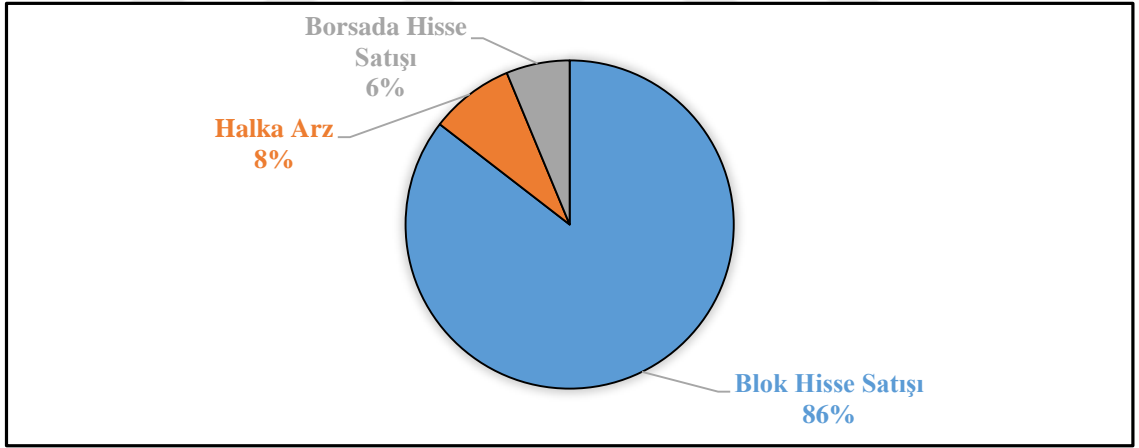
¹³⁸ Sırrı Emrah Üçer, “Türkiye’de Özelleştirmenin Üç Dönemi: 1980’ler, 1990’lar ve 2001 sonrası”, *1. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi*, Mardin, Türkiye, 9-11 Mart 2018., ss. 3-4.



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Özelleştirme uygulamalarını incelerken yalnızca özelleştirme gelirleri üzerinden değil, aynı zamanda özelleştirme yöntemlerine göre bir analiz yapmak, yapılan özelleştirmelerin başlangıçta belirlenen amaçları ne kadar karşıladığı noktasında bize fikir vermektedir.

Grafik 2- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (1986-1989)



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Grafik 2 üzerinden hareketle, 1986-1989 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının yöntemlere göre dağılımını incelerken, ilk dikkat çeken husus “blok satış yöntemi”nin ağırlıkta olduğudur. Özellikle ulaştırma sektöründe olan USAŞ’a ait hisselerin % 70’inin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi bu dağılımı etkilemiştir.

Özelleştirme Ana Planıyla birlikte çizilen rota uygulanamayınca hükümet her KİT için ayrı olarak özelleştirme raporları hazırlanmasını ve bunu gerçekleştirmeleri için çalışma ekipleri oluşturulmasını öneren bir genelge yayınlamıştır. Bu genelge sonrasında, oluşturulan raporlar doğrultusunda Bakanlar Kurulu'nun 87/12184 no'lu kararı gereği, PETKİM ve Sümerbank'ın özelleştirilmesi kabul edilmiştir. Ancak bu karara da uyulmayarak Türkiye'de ilk özelleştirme uygulaması TELETAS ile başlamıştır.¹³⁹

1984 yılında kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ), özelleştirme uygulamalarının yönetilmesiyle yetkili kılınmıştır. Aynı dönem TKKOİ tarafında çıkarılan hisse senetleri ve gelir ortaklığı senetleriyle birlikte, kamu yatırımları hızlandırılmıştır. Daha sonra 2983 sayılı Kanun ve 233 sayılı KHK'nin 38'inci maddesine göre, özelleştirme kararının Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (EİYKK) tarafından alınacağını ve bu işlemlerin 2983 sayılı Kanunda belirtilen esaslar göz önünde tutularak Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK) tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır.¹⁴⁰

1985 yılında EİYKK tarafından KİT'lerin sahip olduğu 20 adet iştirak, işletme ve tesisin, 1986 yılında ise 9 adet iştirak, işletme ve tesis ile 2 adet bağlı ortaklığın özelleştirilmesi kararı alınmıştır. 1987 yılına gelindiğinde, TKKOK'nun 30.4.1987 tarih ve K-54 sayılı Kararı ile 41 kuruluşun özelleştirilme kapsamına alınması kararlaştırılmıştır. Bu kuruluşlar: THY A.O.'nın bağlı ortaklıkları olan Uçak Servisi A.Ş. (USAŞ) ve Boğaziçi Hava Taşımacılığı (BHT), Çitosan'ın bağlı ortaklıkları olan Afyon, Ankara, Balıkesir, Trakya ve Söke Çimento Fabrikaları, T.C. Turizm Bankası'na bağlı işletmeler (Turban) ile KİT ve bağlı ortaklıklarına ait 33 adet iştirak olarak sayılmıştır. Bunların dışında aynı yıl, TKKOK'nun K-60/I, K-71 ve K-76 sayılı kararlarıyla KİT'lere ait olan 6 yarım kalmış işletme özelleştirilmek için Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ)'ye devredilmiştir. Yine aynı yıl içerisinde Bakanlar Kurulu'nun aldığı karar doğrultusunda, Sümerbank ve PETKİM gibi KİT sisteminin iki büyük kuruluşunun

¹³⁹ Karluk, a.g.e., ss. 192-193.

¹⁴⁰ Salih Köse, *24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programları Çerçevesinde Yapılan Hukuki ve Kurumsal Düzenlemelerin Mukayeseli Analizi*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara: 2000, s.24.

özelleştirme kapsamına alınması, hükümetin özelleştirme politikasındaki kararlılığını gösterme açısından büyük önem taşımaktadır.¹⁴¹

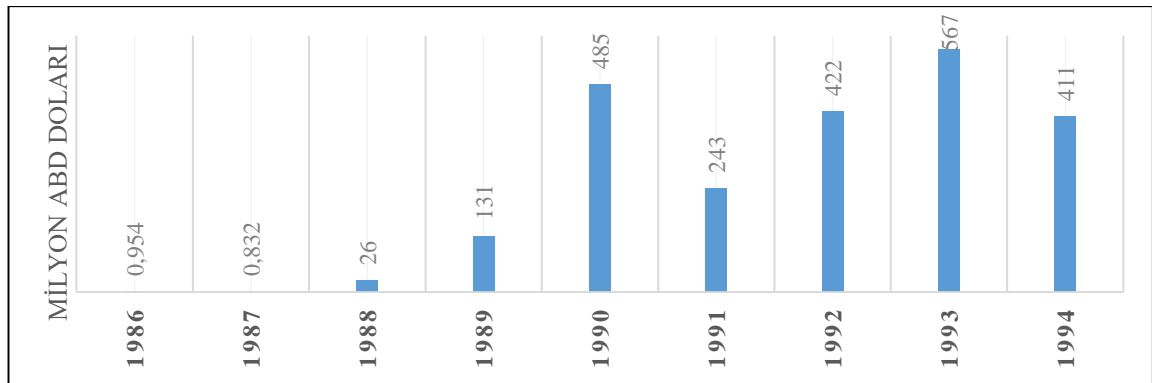
1987-1990 yılları arasında gerçekleştirilmiş olan özelleştirme süreci şöyle devam etmiştir: 1987 yılının sonuna gelindiğinde, özelleştirme uygulamalarına karar verme yetkilisinin hangi kuruluş olacağı konusunda belirsizlikler yaşanmıştır. EİYKK'da bulunan bu yetki ilk önce Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Sonra kısa bir süre yetki TKKOK'de olsa da nihai olarak Yüksek Planlama Kurulu (YPK)'ya devredilmiş ve bundan böyle özelleştirme kararları YPK tarafından alınmaya başlanmıştır.¹⁴²

Bu çerçevede 1988 yılında YPK'nın kararı ile Keskin Kalıp Fabrikasının özelleştirilmesine karar verilmiştir. 1989 yılına gelindiğinde YPK tarafından, aralarında TÖBANK, Denizcilik Bankası T.A.Ş., ÇAYBANK'taki kamu hisseleri ile Etibank'ın bankacılık hisselerinin bulunduğu 9 tane KİT, bağlı ortaklık, iştirak ve tesis özelleştirilmek için TKKOİ'ye devredilmiştir.¹⁴³

3.2. 1990- 1994 Arası Dönemde Özelleştirme Uygulamaları

1990'lı yılların başında, Türkiye hâlâ birtakım yapısal sorunlarla mücadele etmekteydi. Bir önceki dönemi özelleştirme çalışmaları için bir hazırlık dönemi olarak kabul edersek, ciddi miktarda ilk özelleştirme geliri 1990 yılında elde edilmiştir.

Grafik 3- Türkiye'de Özelleştirme Gelirleri (1986-1994)



¹⁴¹ Metin Kilci, *Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)*, DPT, Ankara: 1994, s.24.

¹⁴² Köse, a.g.e., s.24.

¹⁴³ Kilci, a.g.e., s.25.

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

1990 yılının ilk çeyreğinde YPK tarafından 20 adet iştiraktaki kamuya ait hisselerin bir kısmı ve PETLAS özelleştirme kapsamına alınmıştır. 1990 yılında YPK'ya ait olan özelleştirme uygulamalarında karar verme yetkisi 414 sayılı KHK ile Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'na (KOİB) verilmiştir. Yetkiyi devralan KOİB, 10.7.1990 tarih ve 90/3 sayılı Kararı ile TÜPRAŞ ve POAŞ'ın özelleştirme kapsamına alınmasına karar vermiştir. Hemen akabinde THY A.O.'nun da özelleştirme kapsamına alınması sonucunda, KİT'lerin sahiplik yaptığı 3 önemli kuruluş daha özelleştirme sürecine dahil edilmiştir.¹⁴⁴ Bu dönemde ağırlık olarak halka arz yöntemi kullanılarak özelleştirmeler yapılmıştır.

1991 yılında dünya ekonomisini olumsuz etkileyen 1. Körfez Savaşı Türkiye'de birtakım ekonomik sorunlar meydana getirmiştir. Özellikle Irak'a yapılan ihracatın sekteye uğraması, petrol fiyatlarındaki yükselmeler, ülkenin güneydoğusundaki göç hareketliliğinden kaynaklanan terör faaliyetlerinin artması ülkeyi ekonomik açıdan zor duruma düşürmüştür. Aynı yıl yapılan genel seçimlerin de etkisiyle kamu harcamaları ve akabinde bütçe açığı artmış ve büyüme hızı düşmüştür. Ekonomideki bu olumsuz hava özelleştirme uygulamalarından elden edilen reel geliri de yansıtmıştır. İncelemekte olduğumuz 5 yıllık dönemdeki en az özelleştirme geliri bu yıl elde edilmiştir (Grafik 3).

Adana, Afyon ve Niğde Çimento fabrikalarının devlete ait hisselerinin bir kısmı bu dönemde özelleştirilmiştir. Aynı zamanda, TÜPRAŞ ve POAŞ gibi önemli KİT'lerin hisselerinin ufak bir kısmının halk arzı da yine bu yıl yapılmıştır. Bu dönemde yapılan özelleştirmelerin büyük miktarında kullanılan yöntem borsada hisse satışlarıdır.

1992'den itibaren tercih edilen özelleştirme yöntemlerinde değişikliğe gidilmiştir. Bu dönemde blok satış yöntemiyle yapılan özelleştirmeler hız kazanmıştır. Aynı zamanda, geçici olarak halka arz uygulamalarından da vazgeçilmiştir. Özelleştirme politikalarında yapılan bu değişikliklerle birlikte özelleştirmenin sermayeyi tabana yayma hedefinden uzaklaşmış, gelir sağlama hedefine ağırlık verilmiştir.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Kilci, a.g.e., s.25.

¹⁴⁵ a.g.e., s.30.

1992 yılı itibariyle özelleştirme gelirlerinde artış eğilimi başlamıştır. Bir önceki yıla kıyasla yaklaşık iki katı bir artış gözlenmiştir. 1993 yılında da bu artış sürmüş ve başlangıçtan bu yana elde edilen en yüksek özelleştirme gelirin e ulaşılmıştır. Bu yılda da özelleştirmelerin yöntemi değişmemiş, gelirlerin büyük çoğunluğu blok satışlardan elde edilmiştir.

1993 yılında gerçekleşen en önemli özelleştirme faaliyeti, Türkiye Elektrik Kurumu'nun iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü olarak ayrılarak, özelleştirilmeye hazırlanması olmuştur.¹⁴⁶

1994 yılına gelindiğinde ülkede ekonomik kriz baş göstermiştir. 1980 sonrası planlanan ve uygulanmaya çalışılan değişim programlarına ekonomi ayak uyduramamıştır. Buna bağlı olarak da 90'lı yıllara gelindiğinde çok ciddi ekonomik sıkıntılar yaşanmaya başlamıştır. Bu ekonomik dengesizlik ortamından kurtulmak için yeni bir istikrar paketine ihtiyaç duyulmuştur. Ekonomiyi yeniden istikrara kavuşturmak için 5 Nisan İstikrar Programının uygulanmasına geçilmiştir. Akabinde de, IMF ile 14 aylık bir stand-by anlaşması yapılmıştır.¹⁴⁷

5 Nisan İstikrar Programının amaçları; yükselen enflasyon oranını düşürmek, TL'ye istikrar kazandırmak, ihracat miktarını arttırmak, sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak olarak sayılmıştır. 1980 İstikrar Programından farklı olarak yapısal bir dönüşüme değil, mevcut düzeni ve dengeleri yeniden sağlamaya yönelik yapılan bir program olarak ifade edilmiştir.¹⁴⁸

5 Nisan İstikrar Programının amaçları arasında özelleştirme ile ilgili sayılabilecek olan maddeler şunlardır:¹⁴⁹

- Özelleştirme uygulamalarının ekonomide etkinlik ve verimliliği sağlaması amacıyla yapılması,

¹⁴⁶ Köse, a.g.e., s.98.

¹⁴⁷ Ahmet Fazıl Özsoylu, İter Ünükaplan, Melek Akdoğan Gedik, *Küresel Kriz ve Türkiye*, 1. b., Adana: Karahan Kitabevi, 2010, ss. 65-66.

¹⁴⁸ Köse, a.g.e., s.99.

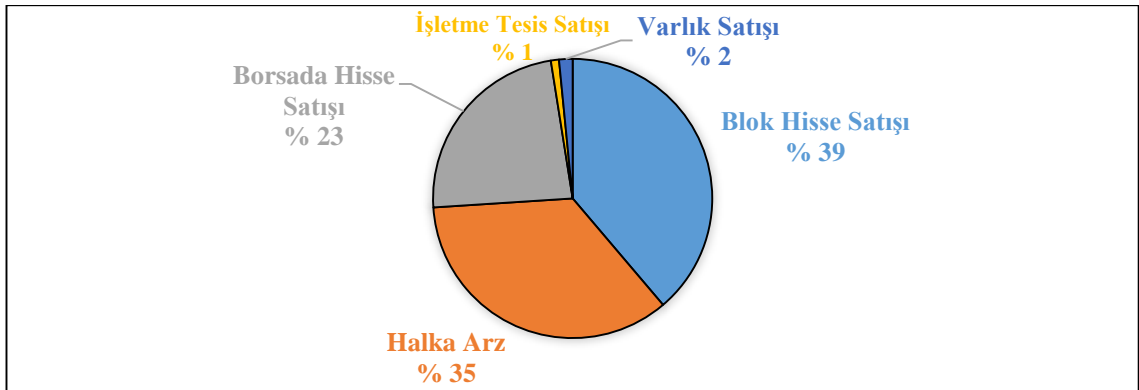
¹⁴⁹ a.g.e., ss. 101-102.

- KİT'lerin tıpkı bir özel sektör işletmesi gibi haciz, iflas ve tasfiyeye açık olması,
- Özelleştirilmesi mümkün olmayan KİT'lerin kapatılarak kaynak israfının önlenmesidir.

1985-1994 yılları arasında, özelleştirme uygulamalarından elde edilen toplam gelir yaklaşık 2.3 milyar dolardır. Aynı dönem diğer gelişmekte olan ülkelerle kıyaslandığında bu rakam oldukça düşüktür. Bunun en önemli sebebi ise özelleştirme uygulamaları her ne kadar 1986 yılında başlasa da bu alanda yapılan hukuki düzenlemelerin ancak 1994 yılında tamamlanması olarak ifade edilmiştir. Ekim 1994'te Özelleştirme İdaresi kurularak, önceki dönemlerde meydana gelen karışıklığa son verilmek istenmiştir.¹⁵⁰

Bu dönemde yapılan özelleştirmelerin büyük çoğunluğu çimento sektöründe gerçekleşmiştir. Bu özelleştirmelerden yaklaşık 641 milyon dolar elde edilmiştir. Çimento sektörünün ardından özelleştirmelerin yoğun olarak yapıldığı diğer sektörler ise motor ve otomotiv ile petrol grubu sektörleri olmuştur. Diğer sektörler sırasıyla; enerji, demir çelik, haberleşme, makine ve imalat ve sigortacılık olarak sayılmaktadır.¹⁵¹

Grafik 4- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (1990-1994)



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

¹⁵⁰ Yeşim Kuştepe, Yaprak Gülcan, "Türkiye'de Makroekonomik İstikrar ve Özelleştirme", *Ege Akademik Bakış Dergisi*, C.2, S.2 (2002), ss.17-18.

¹⁵¹ Yavilioğlu, Delice, Özsoy, a.g.e., s.414.

Dönem itibariyle özelleştirme yöntemlerine bakıldığında, blok hisse satışı ve halka arz yöntemleri yoğunlukla kullanılmıştır. Başka bir ifadeyle bu dönemde yapılan özelleştirme uygulamalarının yaklaşık % 74'ü bahsedilen yöntemlerle yapılmıştır (Grafik 4). Bu dönemde en yüksek özelleştirme geliri 1993 yılında elde edilmiştir. Bu yılda en çok başvurulan özelleştirme yöntemi blok hisse satışı olmuştur. Bu dönemde elde edilen yaklaşık 2.1 milyar dolarlık özelleştirme geliri, 1986 yılından günümüze kadar inceleyeceğimiz 34 yılın özelleştirme gelirlerinin yaklaşık % 3.2'sini karşılamaktadır.

3.3. 1995- 2002 Arası Dönemde Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye'de 1984'te başlayan özelleştirme süreci 1990'ların ortasına gelene kadar tam anlamıyla istikrar kazanamamıştır. Bunun başlıca sebepleri olarak; hukuki altyapının eksikliği ve sürecin Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarıyla sürekli sekteye uğraması sayılmıştır. İzleyen süreçte özelleştirme adına dönüm noktalarını 1994 ve 1997/98 ekonomik krizleri oluşturmuştur. Özellikle kriz sonrası dönemde, devlete gelir sağlamak adına IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları kapsamında, dönemin hükümetleri özelleştirme sürecinde somut adımlar atmak zorunda kalmıştır.¹⁵²

Bu dönemde özelleştirmenin hukuki temelini etkileyen iki kritik gelişme yaşanmıştır. İlk gelişme, 1994 yılında 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun çıkarılmasıdır. Bunun akabinde ise Anayasa Mahkemesi'nin alınan özelleştirme kararlarını iptal etmesinin ardından, dönemin koalisyon hükümeti tarafından özelleştirme kavramı anayasaya dahil edilmiştir. Özelleştirme kavramı, uluslararası tahkim kurallarını kabul etmenin bir gereği olarak 1982 Anayasasına dahil edilmiştir. Yabancı yatırımcıların uzun zamandır talep ettiği uluslararası tahkim kurallarının kabulü, uluslararası aktörlerin, özellikle de uluslararası şirketlerin özelleştirme karşıtı koalisyonu kademeli olarak zayıflatmakta kullandıkları etkinin önemini göstermektedir.¹⁵³

Normalde 1995 yılında yürürlüğe girmesi beklenen 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, krizin de etkisiyle bir sene ertelenmiştir. Yaşanan kriz sonrasında, henüz istikrar sağlanmadan ileriye yönelik hedef ve planların belirlenemeyeceği düşünülerek, o yıl

¹⁵² Merih Angın, Pınar Bedirhanoglu, "AKP Döneminde Türkiye'de Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve Devletin Dönüşümü", *Praksis Dergisi*, S.30/31 (2001) s.79.

¹⁵³ Metin R. Ercan, Ziya Öniş, "Turkish Privatization: Institutions and Dilemmas", *Turkish Studies*, V.2, N.1 (Spring 2001), s.122.

geçici olarak bir Geçiş Programı hazırlanmıştır. Bir yıl aradan sonra 1 Ocak 1996 yılında 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı yürürlüğe girmiştir. 1996-2000 dönemini kapsayacak şekilde yürürlüğe giren bu planda, özelleştirme ile ilgili alınan bazı önemli kararlar şunlardır:

- Devletin asli görevlerini yerine getirebilmesi için küçülmesi gerekmektedir. Bundan dolayı, özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilmesi hızlandırılacaktır.
- Özelleştirme sonrası istihdam sorunlarını çözmek ve yeni istihdam imkanları yaratmak için kapsamlı programlar geliştirilmiştir.
- İhtiyaç duyulan yabancı sermaye girişini hızlandırmak için özelleştirme uygulamaları arttırılacaktır.
- Ulaştırma sistemlerinin özelliklerine uygun özelleştirme programları hazırlanacak ve bu alandaki yatırımların gerçekleştirilmesinde Yap-İşlet-Devret modeline öncelik verilecektir.
- Telekomünikasyon sektöründe tekel yapısını kaldırmak ve özelleştirmenin gerçekleştirilmesi için rekabet ortamının oluşturulması için düzenleyici bir kurum oluşturulacaktır.
- Dünya piyasalarına entegre olma ve AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda, ekonomide verimliliğin ve maliyet yapısının rekabet edebilir seviyeye taşınması ve serbest piyasa koşullarının sağlanması için KİT'lerin özelleştirilmesine hız verilecektir.
- Rekabet ortamında faaliyet gösteren, nihai mal ve hizmet üreten, büyük ve kısa zamanda yatırım gerektiren, zarar eden ve güvenlik açısından stratejik önem taşımayan kuruluşların özelleştirilmesine öncelik verilecektir. Ölçekleri, faaliyet konuları ve nitelikleri itibariyle kısa zamanda özelleştirilmeleri mümkün olmayan kuruluşlar özelleştirme kapsamı dışında tutulacaktır.

- Özelleştirme yöntemleri belirlenirken; kuruluşların nitelikleri, özel sermaye birikimi, bölgesel faktörler ve sosyo-ekonomik beklentiler göz önünde tutulacaktır.
- Özelleştirmeye talebin çekici hale getirilmesi için, gerekli durumlarda yönetim sözleşmeleri, işletme hakkı devri ve kiralama gibi alternatif finansman modelleri uygulanacaktır.
- Özelleştirmenin gerekli olduğu ve amaçları konusunda kamuoyunun aydınlatılması için çalışmalar yapılacaktır.
- Özelleştirme uygulamaları sonrasında meydana gelebilecek olan sosyal sorunların çözümüne yönelik çalışmalar yapılacaktır.
- Enerji ve telekomünikasyon gibi tekeli sektörlerde özelleştirme yapılabilmesine imkan verecek yasal ve kurumsal çerçeve bir an önce düzenlenecektir.

Bu dönemde özelleştirme süreci daha önce başlamış olan çimento şirketlerinin (1989), yem fabrikalarının (1986), toprak ve seramik şirketlerinin (1993) özelleştirmeleri tamamlanmıştır. Sigara, alkol, enerji ve tuz sektörleri dışında tüm sektörlerde özelleştirme faaliyetleri yapılmıştır. Madencilik, gübre, şeker ve tarım gibi sektörlerde ilk kez özelleştirme kararları bu dönemde alınmıştır.¹⁵⁴

1996 yılında Türkiye ekonomisi için bir kritik karar daha alınmıştır. Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) arasında Gümrük Birliği Anlaşması imzalanmıştır. Alınan karara göre Türkiye, AB sanayi mallarına uygulanan gümrük vergilerini kaldırmıştır. Karar, 1 Ocak 1996'da yürürlüğe girmiştir.¹⁵⁵ Sanayileşme sürecini hızlandırmak adına imalat sanayinin gelişmesi Türkiye Ekonomisi için oldukça önemlidir. Bu noktada Gümrük Birliği kararlarının rolü büyüktür. Fakat alınan kararlar sonrasında ülkenin ticaret hacmi

¹⁵⁴ Yavilioğlu, Delice, Özsoy, a.g.e., s.415.

¹⁵⁵ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, *Gümrük Birliği, AB ile Türkiye Arasındaki Ticareti Desteklemek*, 5 Mart 2018.

artmasına rağmen, imalat sanayi aynı oranda büyüme gösterememiştir. Türkiye'nin izlemiş olduğu ihracata yönelik sanayileşme politikası başarısız olmuştur.¹⁵⁶

Küresel ve ulusal ortamda yaşanan bu gelişmeler, Türkiye'de özelleştirme uygulamalarını olumsuz yönde etkilemiştir. Bu sayılanlara ek olarak, Anayasa Mahkemesi, bu dönemde alınmış olan özelleştirme kararlarının çoğunu iptal etmiş ve kuruluşları ilgili bakanlıklara iade etmiştir.

Dönemin en dikkat çeken özelleştirme faaliyetleri bankacılık sektöründe yapılmıştır. Aralarında Sümerbank, Denizbank, Etibank ve Anadolubank'ın bulunduğu 4 büyük bankaya ait hisselerin tamamı blok olarak satılmıştır. Aynı zamanda Özelleştirme İdaresi'ne ait olan İş Bankası hisselerinin % 12.25'lik kısmı halka arz yöntemiyle satışa çıkarılmıştır. Bu dönemde elde edilen toplam özelleştirme gelirin yaklaşık % 37'si bankacılık sektöründen elde edilmiştir. İşlem bazında bu kadar büyük bankaların özelleştirilmesi dikkat çekmiştir. Bankacılık dışında petrol ve petrol ürünleri sektöründe yapılan özelleştirmeler de oldukça önemlidir. POAŞ, TÜPRAŞ ve PETLAS'ın hisselerinin büyük bir kısmı bu dönemde özelleştirilmiştir. İlgili dönemde yapılan toplam özelleştirmelerin yarısı petrol ve petrol ürünleri sektöründe gerçekleştirilmiştir.¹⁵⁷

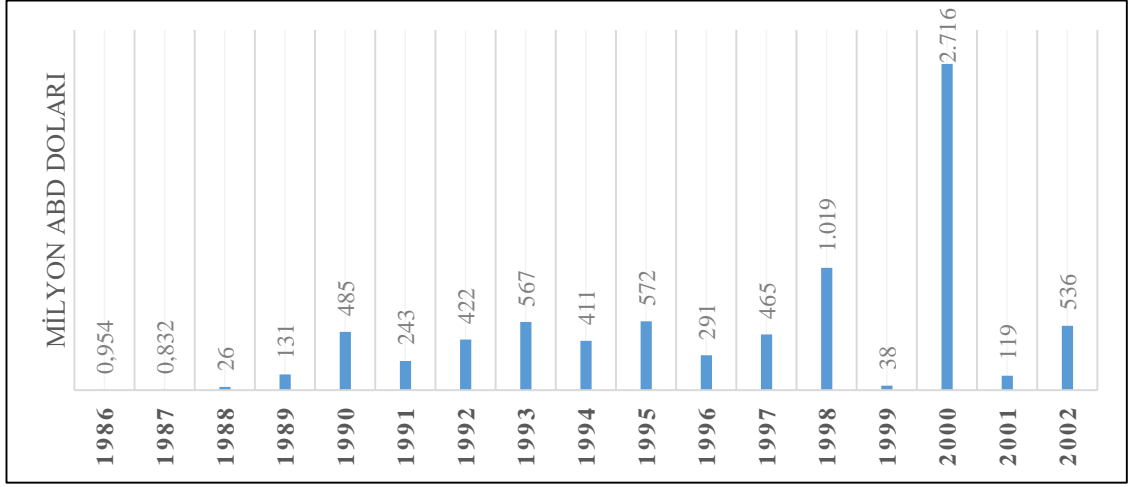
1995-2002 arası dönemde gerçekleşen özelleştirmelerden elde edilen toplam gelir yaklaşık 5.8 milyar dolardır. Bunun yaklaşık % 47'si 2000 yılında elde edilmiştir. 2000 yılında özelleştirme gelirlerinin yüksek olmasının sebebi yukarıda bahsedilen POAŞ ve TÜPRAŞ özelleştirmeleridir.

1995-2002 yılları arasında özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler Grafik 5'te gösterilmiştir.

¹⁵⁶ Özgür Tonus, "Gümrük Birliği Sonrasında Türkiye'de Dışa Açıklık ve Sanayileşme", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.17 (2007), s.210.

¹⁵⁷ Yavilioğlu, Delice, Özsoy, a.g.e., s.415.

Grafik 5- Türkiye'de Özelleştirme Gelirleri (1986-2002)



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

1997-98 yıllarında meydana gelen krizler, gerek dünya ekonomisini gerekse Türkiye ekonomisini olumsuz etkilemiştir. 1997 yılının ortalarında ilk olarak Tayland'da başlayan ve önce Uzakdoğu ülkelerine, sonra da Rusya'ya yansıyan ekonomik kriz, dünya ekonomisinde ciddi sorunlar yaratmıştır. Bu dönemde tüm dünyada üretim ve ticarete daralmalar meydana gelmiştir. Bu ekonomik istikrarsızlıklar Türkiye'de özelleştirme uygulamalarını da olumsuz etkilemiştir.¹⁵⁸

1998 yılının sonlarına doğru Türkiye ekonomisini olumsuz etkileyecek bazı siyasal olaylar yaşanmıştır. Türkbank'ın özelleştirilmesi sırasında usulsüzlük yapıldığı belirlenmiş ve akabinde bu olay nedeniyle hükümet hakkında verilen gensoru önergesi 25 Kasım 1998'de mecliste oylanmış ve 314'e karşı 214 oy ile Türkiye 55. Hükümeti düşürülmüştür.¹⁵⁹

Yaşanan bu gelişmelerin ardından kamuoyunda özelleştirme uygulamalarına karşı bir antipati oluşmuştur. Sonrasında 1999 yılında meydana gelen Marmara depremi Türkiye'yi sosyal ve ekonomik açıdan oldukça derinden sarsmış, olumsuz etkilemiştir. Tüm bu olumsuz gelişmeler özelleştirme uygulamalarını da sekteye uğratmıştır. Gerek

¹⁵⁸ Mahfi Eğilmez, *Küresel Finans Krizi*, 8.b., İstanbul: Remzi Kitabevi, 2011, s.64.

¹⁵⁹ Suavi Aydın, Yüksel Taşkın, *1960'tan Günümüze: Türkiye Tarihi*, 5. b., İstanbul: İletişim Yayınları, 2017, s.440.

siyasal çalkantılar, gerek finansal krizler gerekse doğal afetler yüzünden 1999 yılı özelleştirme için kayıp bir yıl olmuştur. Bu döneme kadar elde edilen en düşük özelleştirme geliri 1999 yılına aittir.

1999'un sonuna gelirken Türkiye ekonomisi kötü bir görüntü vermekteydi. Ekonomi % 6.1 küçülmüş, enflasyon oranı % 70'e yükselmiş ve bütçe açıkları oldukça fazla artmıştır. Bu noktada hükümet, IMF'nin de desteklediği üç yıllık bir istikrar programı açıklamıştır. Programda özelleştirme ile ilgili olarak bazı konular üzerinde de durulmuştur. Özellikle artan kamu açıklarını kapatmaya yönelik birtakım yapısal reformların yapılması ve özelleştirmelerin hız kazanması gerektiği açıklanmıştır. Bunu gerçekleştirmek için, elektrik üretim ve dağıtımını özelleştirmek gibi büyük çaplı özelleştirme kararları alınmıştır.¹⁶⁰

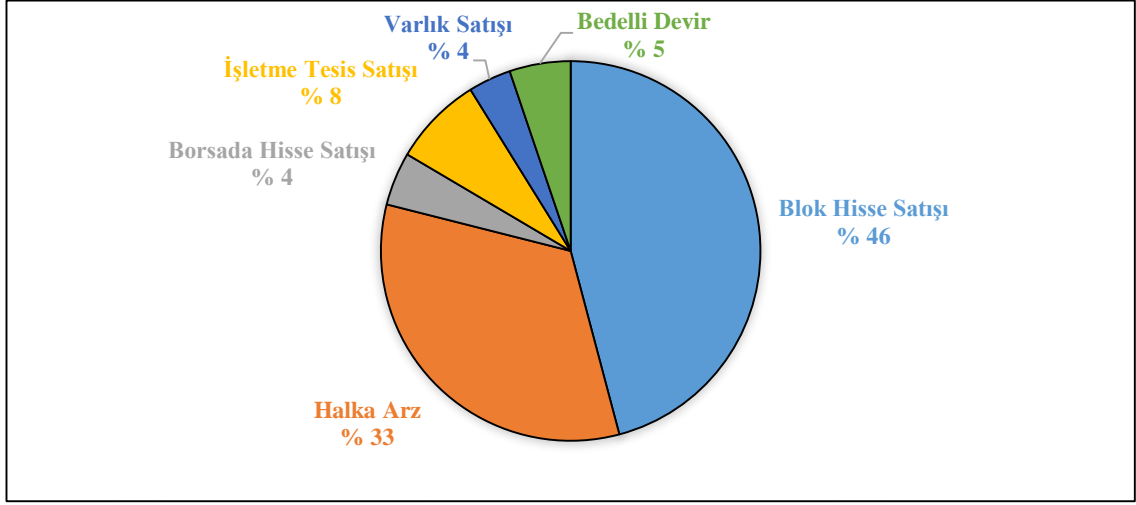
2000 yılında dönemin ilgi çeken gelişmelerden birisi de 22.12.2000 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Özelleştirme Sosyal Destek Projesi'dir. Özelleştirme uygulamaları sonucunda meydana gelen olumsuz sosyal ve ekonomik etkileri azaltmak amacı taşıyan bu proje kapsamında Dünya Bankasından 250 milyon dolar kredi alınmıştır. Özelleştirilmesi düşünülen 39 devlet işletmesi proje kapsamına dahil edilmiştir. Proje kapsamında kullanılacak olan kredinin yüzde 10'u, özelleştirme uygulamaları sonucunda meydana gelen istihdam sorunlarını gidermek için tahsis edilmiştir.¹⁶¹

Bankacılık ve petrol şirketlerinin dışında, dönem içinde gerçekleşen diğer özelleştirme uygulamaları değerlendirildiğinde; ulaştırma sektöründe HAVAŞ'a ait tüm hisseler satılmış, DİTAŞ hisselerinin bir kısmı TÜPRAŞ'a bedel karşılığı devredilmiş, THY'nin de küçük bir miktar hissesi satılmıştır. 7 tane çimento fabrikası, 4 tane de büyük demir-çelik işletmesi bu dönemde özelleştirilmiştir. Turizm sektöründe ise TURBAN'a ait birkaç işletmeler satılmış, Çinko Kurşun Metal Sanayi. A.Ş., Kümaş ve Konya Krom gibi birkaç maden sahasının da özelleştirme işlemleri yine bu dönemde yapılmıştır.

¹⁶⁰ Mahfi Eğilmez, Ercan Kumcu, *Ekonomi Politikası*, 19.b., İstanbul: Remzi Kitabevi, 2014, ss.273-274.

¹⁶¹ Kalkınma Bakanlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s.228.

Grafik 6- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (1995-2002)



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

1995-2002 dönemleri arasında kullanılan özelleştirme yöntemlerine bakıldığında blok satış yöntemi daha çok kullanılmıştır. Bunu halka arz yöntemi yakından izlemiştir (Grafik 6). Bu dönemde en yüksek özelleştirme gelirleri 1998 ve 2000 yılında elde edilmiştir. 1998 yılında İş Bankası'nın % 12,3'lük hissesinin özelleştirilmesi, 2000 yılında ise POAŞ'ın % 51'inin blok satış yöntemiyle ile aynı yıl TÜPRAŞ'ın da % 21,45 hissesinin halka arz yöntemiyle özelleştirilmesi, bu yılların diğerlerine göre daha yüksek gelire sahip olmasını sağlamıştır.

3.4. 2003- 2008 Arası Dönemde Özelleştirme Uygulamaları

Bu dönem özelleştirme gelirlerinde büyük yükselişlerin yaşandığı, özellikle büyük çaplı blok satışlarda ciddi artışların meydana geldiği yıllardır. Bunun sebepleri arasında, özellikle Şubat Krizinden sonra yasal çerçevenin dönüştürülmesi, özelleştirme sürecinde ÖİB yetkililerinin doğrudan görev alması ve 2002 Kasım seçimlerinde başa gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin özelleştirme konusunda oldukça kararlı olması sayılmıştır. Bunlara ek olarak, özelleştirmeleri hızlandıran diğer faktörler ise; 2001 krizi sonrası uygulanan para politikası sonrası enflasyon oranında meydana gelen düşüş ve döviz kurunun daha istikrarlı olması sayılmıştır.¹⁶²

¹⁶² Üçer, a.g.m., s.5.

Yukarıda sayılanlar sayesinde Türkiye’de özelleştirmeleri hızlandırmak adına finansman bulmak kolaylaşmıştır.

1985-2003 arası dönem incelendiğinde; 240 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış işletme, 5 taşınmaz, 4 elektrik santrali, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 48 tesis ile 1 hizmet birimi özelleştirme kapsamına alınmıştır. Fakat istenen sonuçlara ulaşılamamıştır. 2003 yılının ikinci çeyreğinden itibaren Türkiye ekonomisinde gerçekleşen pozitif gelişmelere rağmen, özelleştirme konusunda hedeflenen sonuçlara ulaşılamamış, elde edilen gelir beklentilerin altında kalmıştır. Aynı zamanda, 2003 yılı başında özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların verimliliğini ve etkinliğini sağlamak adına, performansa dayalı sisteme geçilmiştir. Kârlılık, verimlilik, tutumluluk ve etkinliği amaç edinen bu sistemle birlikte, ilk dokuz ayda 485 milyar TL kâr elde edilmiştir.¹⁶³

2004 yılında da özel sektörün piyasa içindeki yerini arttırma çabaları yetersiz kalmıştır. Özelleştirme performansının aksaklığı bu yılda da devam etmiştir. Son üç yılda yatırım ortamının iyileştirilmesi yönünde adımlar atılsa da, bu süreçte ortaya konulan performans beklentilerin oldukça altında kalmıştır. Tıpkı bir önceki yıl gibi 2004 yılı da özelleştirme adına kayıp bir yıl sayılmıştır.

11 Mayıs 2005 tarihinde IMF ile Türkiye arasında imzalanan 19.Stand- by anlaşması ile birlikte özelleştirmeler hız kazanmaya başlamıştır. Anlaşmaya temel oluşturan 26 Nisan 2005 tarihli niyet mektubu ile birlikte TÜPRAŞ, ERDEMİR, PETKİM ve Türk Telekom gibi büyük işletmelerin özelleştirilmeleri gündeme gelmiştir ve bu konuda net hedefler belirlenmiştir. Niyet mektubunda Türk Telekom’un % 55’lik, TÜPRAŞ’ın % 51’lik ve ERDEMİR’in ise % 46’lık kısmının satışı için çalışmalara başlandığı ve yıllar itibariyle özelleştirme gelirlerinin daha da arttırılacağı öngörülmüştür.¹⁶⁴

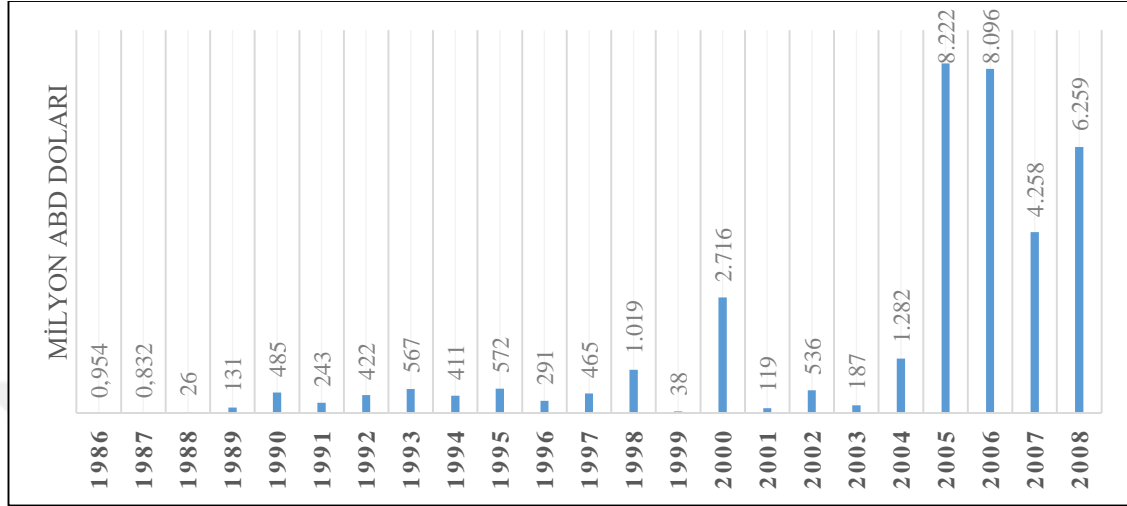
Öngörüldüğü gibi TÜPRAŞ, ERDEMİR ve Türk Telekom kuruluşlarının blok satışlarına 2005 yılında başlanmış ve oldukça yoğun ilgi görmüştür. Bu ilginin önemli sayılabilecek nedenlerinden birisi, şirketlerin satış ihalelerin zaman olarak art arda yapılmasıdır (1 Temmuz-Türk Telekom, 12 Eylül- TÜPRAŞ, 4 Ekim- ERDEMİR). Bu 3

¹⁶³ TÜSİAD, *Türkiye Ekonomisi 2003*, ss.55-56.

¹⁶⁴ IMF, *Turkey- Letter of Intent Memorandum of Economic and Financial Policies*, April 26, 2005, p.14.

büyük özelleştirme ihalesinin yakın dönemde yapılması Türkiye’de Temmuz- Ekim 2005 dönemini bir özelleştirme mevsimine dönüştürmüştür.¹⁶⁵

Grafik 7- Türkiye’de Özelleştirme Gelirleri (1986-2008)



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi’nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. <https://evds2.tcmb.gov.tr/>, (16.02.2019).

2003-2008 yılları arasında elde edilen özelleştirme gelirlerini incelediğimizde, 2005 yılında meydana gelen bu özelleştirme mevsiminin yansımaları izlenebilmektedir. Özelleştirme gelirlerinin yükselişe başladığı 2005 yılında, toplamda 8,22 milyar dolar gelir elde edilmiştir (Grafik 7). Buradaki en büyük pay Türk Telekom’un yüzde 55 oranındaki hisselerinin blok satış olarak 6,55 milyara Oger şirketine satılmasıdır. Bu özelleştirme işlemi Türkiye’de ve dünyada oldukça dikkat çekmiş, 2006 yılında Acquisition Monthly dergisi tarafından “Gelişen Piyasalarda Yılın İşlemi” ödülünü almıştır.¹⁶⁶

2006 yılında da özelleştirme gelirlerinde artış trendi sürmektedir. Toplamda 8.09 milyar dolarla bugüne kadar incelediğimiz dönemler içinde elde edilen özelleştirme geliri bakımından en yüksek ikinci yıl olmuştur (Grafik 7). Bu yüksek gelirden en büyük payı, o yıl özelleştirmeleri tamamlanan 2.77 milyar dolar tutarındaki Erdemir özelleştirmesi ve 4.14 milyar tutarındaki TÜPRAŞ özelleştirmesi almıştır.

¹⁶⁵ Angın, Bedirhanoglu, a.g.m., s.85.

¹⁶⁶ Anadolu Ajansı, “Telekom’a ‘Yılın Özelleştirmesi’ Ödülü”, 2009.

2007 yılında yapılması planlanan özelleştirme portföyü içerisinde Halk Bankası, PETKİM, Tekel tütün fabrikası ve Devlet Demiryollarına bağlı bazı limanlar gibi önemli varlıklar bulunmaktadır. Bunlara ek olarak, önceki özelleştirmelerde belirlenen taksit ödemelerinin bir kısmı da bu yıl içerisinde tahsil edilecektir.

ÖYK'ye Bankalar Kanunu tarafından verilen yetki çerçevesinde, Halk Bankası'na ait hisselerin % 24.98'lik kısmı halka arz yöntemiyle özelleştirilmiştir. Mayıs 2007'de tamamlanan bu işlemde 1.8 milyar dolar gelir elde edilmiştir. PETKİM'e ait % 51 oranındaki hisseler için özelleştirme süreci başlatılmış, 2.05 milyar dolar teklif alınmıştır. Yine aynı yıl Mersin Limanı'nın 36 yıl, İzmir Limanı'nın ise 49 yıl süreyle işletme haklarının verilmesi yoluyla açılan ihaleler tamamlanmıştır. Bu ihalelerde de toplamda 2.03 milyar dolar teklif alınmıştır.¹⁶⁷

Bütün yapılan özelleştirme hamlelerine rağmen 2007 yılında elde edilen toplam gelir 4.25 milyar dolar seviyesinde kalmıştır. Önceki iki yılla karşılaştırıldığında, 2007 yılı için hedeflenen gelir elde edilememiştir.

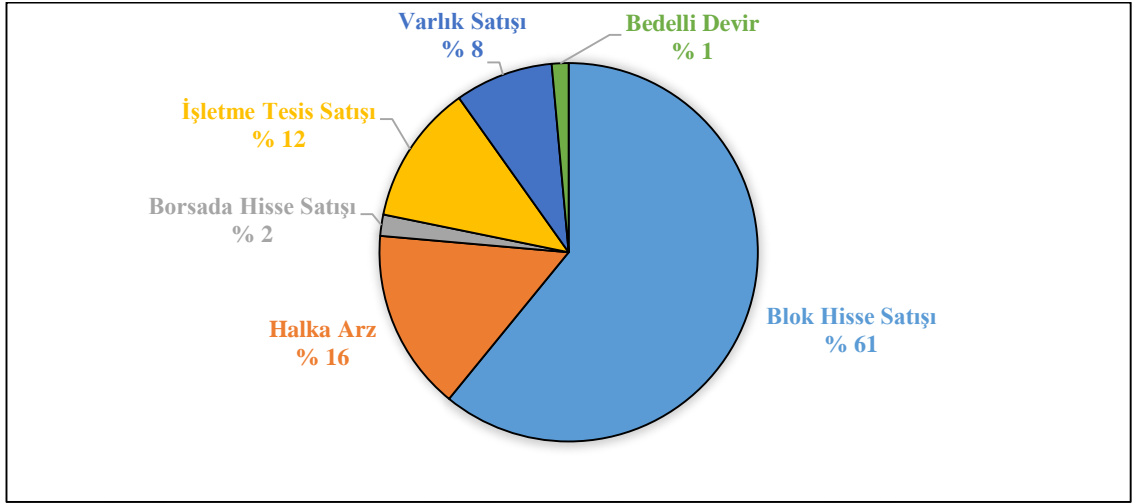
2007 yılında gerileme gösteren özelleştirme gelirlerinde, 2008 yılında nispeten artış yaşanmıştır. 2006 yılında 8.09 milyar dolar, 2007 yılında da 4.25 milyar dolar tutarında özelleştirme yapılırken, 2008 yılında ise toplamda 6.29 milyar dolarlık özelleştirme gerçekleştirilmiştir (Grafik 7).

2008 yılının en önemli özelleştirme faaliyetlerinden birisi mayıs ayında % 15 oranında hissesi halka arz yöntemiyle özelleştirilen Türk Telekom olmuştur. Yapılan özelleştirme sonucu 1.9 milyar dolar gelir elde edilmiştir. Akabinde, TEKEL AŞ'ye ait tüm sigara markaları ve taşınmazların, varlık satışı yöntemiyle özelleştirilmesi bu yıl yapılmıştır. Yapılan satış sonrası 1.72 milyar dolar gelir elde edilmiş ve hisse devri 24 Haziran'da gerçekleşmiştir. Öte yandan bu dönemin en çok dikkat çeken özelleştirme çalışmaları da elektrik dağıtım sektöründe gerçekleşmiştir. Elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme "Hazırlık Çalışma Programı" çerçevesinde, Türkiye'de 21 dağıtım bölgesi oluşturulmuş ve gerekli düzenlemelerin yapılmasına başlanmıştır.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2008 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 11, ss.276-277.

¹⁶⁸ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2009 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 11, ss.279-280.

Grafik 8- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (2003-2008)



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Bir önceki döneme bakıldığında 2003-2008 döneminde kullanılan özelleştirme yöntemlerinde oransal olarak büyük değişiklikler göze çarpmaktadır. Blok satış yöntemi % 61'lik oranıyla en çok tercih edilen özelleştirme yöntemi olmuştur. Aralarında oluşan büyük oransal farka rağmen ikinci sırada yine halka arz yöntemi kullanılmıştır. Zaman içerisinde özelleştirme yöntemlerinde halka arz yöntemi azalma gösterirken, blok hisse satışı uygulaması ciddi bir artış gerçekleştirmiştir (Grafik 8).

Türkiye'de özelleştirme dönemleri bütün olarak incelendiğinde, başlangıçta yoğun olarak tercih edilen halka arz yönteminin yerini zamanla blok satışlara ve tesis satışlarına bıraktığı söylenmiştir. Özelleştirmenin en önemli amaçları arasında “sermaye piyasasını geliştirmek” yer almaktadır. 2000'li yıllarla beraber, bu amaca daha uygun olan halka arz yönteminin terkedilerek, devlete gelir sağlama işlevi daha yüksek olan blok satış uygulamalarının artış göstermesi dikkat çekmiştir. Özellikle 2001 sonrası, hükümetin izlediği para politikasıyla birlikte özelleştirme gelirleri önemini arttırmıştır.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Üçer, a.g.m., ss., 6-7.

Bu çalışmada incelenmekte olan tüm dönemler içerisinde 2003-2008 arasında elde edilen özelleştirme gelirlerinin payı yaklaşık % 40'tır. Özellikle 2005-2006 yıllarında elde edilen yüksek özelleştirme gelirleri bunun en önemli nedenini oluşturmaktadır.

3.5. 2008'den Günümüze Özelleştirme Uygulamaları

2008 yılında meydana gelen en önemli gelişme, önce Amerika'da başlayan daha sonra tüm dünyada etkisi hissedilen finansal krizdir. Küresel kriz yalnızca gelişmiş ülkelerde değil, aynı zamanda gelişmekte olan ülkelerde de kendini göstermiştir. Nihai olarak, Türkiye'yi de kısa sürede etkisi altına almıştır. Dünya çapında talebin daraldığı, tüketimin azaldığı, dış ticaret göstergelerinde düşüş yaşandığı ve mevcut ekonomilerin bir yıl yaşanmıştır.¹⁷⁰

2008 krizini oluşturan sebeplerin başında Amerika'da 10 trilyon dolarlık bir büyüklüğe ulaşan Mortgage piyasasının denetimsiz bir şekilde büyümeye devam etmesi gelmektedir. Krizin gelişmekte olan ülkeleri de etkisi altına almasının asıl sebebi, bu ülkelerin sıcak para akışına ihtiyaç duymalarıdır. Sıcak paranın geldiği ve kaynağını oluşturduğu ülkelerde meydana gelen herhangi bir ekonomik problem, gelişmekte olan ülkeleri de aynı oranda olumsuz etkilemektedir.¹⁷¹ Türkiye dışa bağlı ticaret yapısı sebebiyle bu krizden her gelişmekte olan ülke gibi etkilenmiştir.

2001'de meydana gelen ekonomik krizin ardından, 2002 yılı itibariyle sürekli bir şekilde büyüme trendi yakalayan Türkiye ekonomisi, 2002-2006 yılları arasında yıllık ortalama % 7,3 oranında büyümüştür. Fakat 2006 yılının ikinci çeyreği ile birlikte bu yükselme trendi yavaşlamaya başlamıştır. 2007'de yurtiçi tüketim ve talebin daralmasıyla birlikte % 4,6'ya kadar düşen yıllık ortalama büyüme oranı, 2008 yılının üçüncü çeyreği itibariyle küresel krizin de etkisiyle % 0,5'e kadar gerilemiştir.¹⁷²

2008 yılında yapılan büyük özelleştirme anlaşmalarına rağmen, uluslararası krizin de etkisiyle Türkiye yıl içerisinde beklediği özelleştirme gelirini elde edememiştir. Özelleştirme gelirlerinin yaratması beklenen sermaye artışı ve büyüme de sağlanamamıştır.

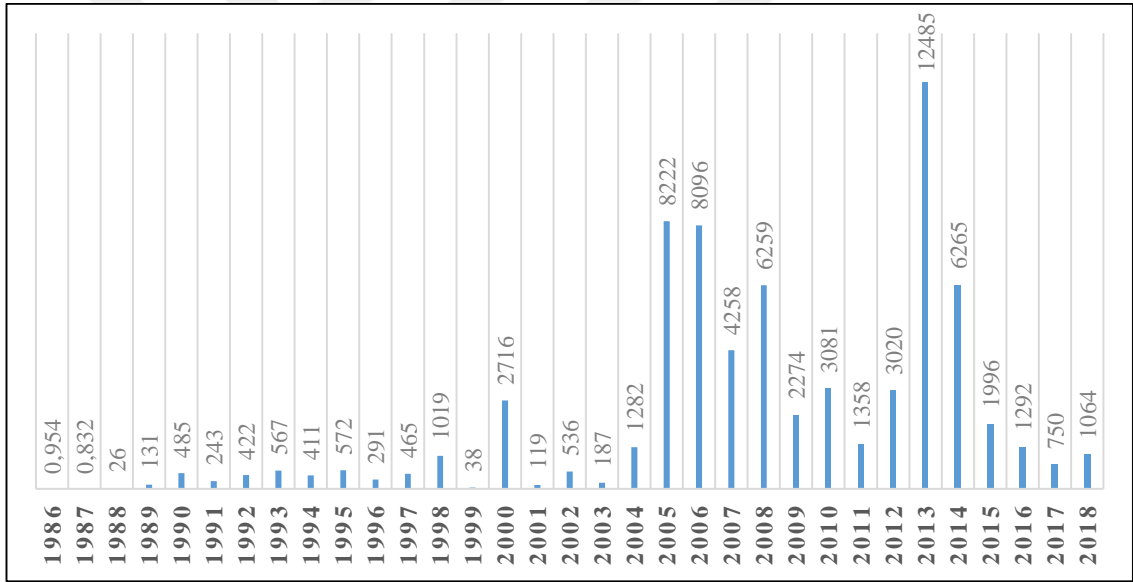
¹⁷⁰ TÜSİAD, *2009 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi*, s.51.

¹⁷¹ Eğilmez, *Küresel Finans Krizi*, ss. 66-69.

¹⁷² TÜSİAD, *2009 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi*, s.15.

2009 ve takip eden yıllar krizin etkisinin azaldığı, dünya ekonomisinin resesyondan çıkarak yeniden istikrara kavuşmaya başladığı ancak yine de krizin gölgesinde geçen yıllardır. 2009 yılı özelleştirmelerine baktığımızda; elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme hazırlık çalışma programı çerçevesinde, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmıştır. Dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi kapsayan bu çalışmayla birlikte; genel işletme verimliliği, faturalama, tahsilat gibi ana ve ara süreçlerin optimizasyonu, teknolojinin daha verimli kullanılarak bilişim sistemlerinin ve buna bağlı olarak altyapının geliştirilmesi ve işgücü verimliliğinin artırılması yoluyla sektörde ciddi bir gelişim hedeflenmiştir.¹⁷³ Genel hatlarıyla TEDAŞ'a ait elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi dışında pek bir faaliyetin olmadığı 2009 yılında elde edilen özelleştirme geliri yaklaşık 2.27 milyar dolar düzeyindedir (Grafik 9)

Grafik 9- Türkiye'de Özelleştirme Gelirleri (1986-2018)



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

2010 yılında yapılan özelleştirme uygulamaları 2009 yılı ile benzerlik göstermiştir. Bu yıl da özellikle elektrik dağıtım şirketleri ve limanların özelleştirilmesi üzerine çalışmalar yapılmıştır. 2010 yılında elde edilen toplam özelleştirme geliri 3.08 milyar dolar tutarındadır (Grafik 9). Bu tutarın 2.58 milyar dolarlık kısmı yalnızca elektrik

¹⁷³ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2010 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 11, ss.279-280.

dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinden elde edilmiştir. Bu dönemde en yüksek gelir getiren özelleştirme uygulaması 940 milyon dolara satılan Uludağ Elektrik Dağıtım şirketinin satılması olmuştur. Uludağ Elektrik dışında bu yıl, Osmangazi, Çamlıbel, Çoruh, Fırat ve Yeşilirmak gibi büyük potansiyele sahip elektrik dağıtım şirketleri de özelleştirilmiştir. Bu dönemde en çok gelir getiren liman özelleştirmesi ise 175 milyon dolara satılan TCDD'ye ait Bandırma Limanı'nın özelleştirilmesi olmuştur.¹⁷⁴

2011 yılında elde edilen özelleştirme geliri 1.35 milyar dolardır. Bu son yıllarda elde edilmiş en düşük özelleştirme geliridir. Bu yılda da yapılan özelleştirmelerin büyük çoğunluğunu elektrik dağıtım şirketlerinin satılması oluşturmaktadır.

2012 yılı da genellikle elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirmelerinin yoğun olarak yapıldığı bir yıl olmuştur. Eylül ayı itibariyle ihale süreçleri biten ve sözleşmesi imza ve onay aşamasında olan özelleştirme uygulamalarının toplam değeri 4,8 milyar dolar düzeyindedir. Yine 2012 Eylül ayı itibariyle elektrik özelleştirmelerini incelediğimizde şu ana kadar 12 elektrik dağıtım bölgesinin özelleştirilmesi tamamlanmıştır. Dağıtım piyasasının yüzde yaklaşık % 50'lik bir kısmı özel sektöre devredilmiştir. Elektrik dağıtım özelleştirmelerinden bugüne kadar yaklaşık olarak 5,5 milyar dolar gelir elde edilmiştir.¹⁷⁵ Bu yıl elden edilen toplam özelleştirme geliri 3.020 milyar dolardır (Grafik 9).

2013 yılı en yüksek özelleştirme gelirinin elde edildiği yıldır. Toplamda yaklaşık 12.48 milyar dolarlık özelleştirme uygulaması bu yılda yapılmıştır. Sadece bu yıl içinde elde edilen gelir, incelemekte olduğumuz 1980-2018 arası dönemde elde edilen toplam özelleştirme gelirinin yaklaşık yüzde 18'ini oluşturmaktadır (Grafik 9).

Bu yıl daha çok elektrik dağıtım, doğalgaz dağıtım ve termik santrali özelleştirmelerine yoğunluk verilmiştir. Boğaziçi, Toroslar, Gediz Elektrik gibi büyük dağıtım ağına sahip elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi bu yıl tamamlanmıştır. Aynı zamanda doğalgaz dağıtımında Başkentgaz'ın % 100 oranındaki hissesinin özel

¹⁷⁴ a.g.e., ss.272-276.

¹⁷⁵ a.g.e., ss.281-283.

sektöre devri gerçekleştirilerek özelleştirilmiştir. Aynı zamanda birçok taşınmazın özelleştirilmesi de bu yıl yapılmıştır.¹⁷⁶

2013 itibariyle zirve yapan özelleştirme gelirleri, 2014 ve takip eden yıllarda düşüşe başlamıştır. 2014 özelleştirme geliri buna rağmen 6.24 milyar dolar ile incelenen dönemler arasındaki en yüksek gelire sahip 5. yıl olmuştur (Grafik 9). Bu yıl da ağırlıklı olarak termik santral, TCDD'ye ait bazı limanlar ve çok sayıda taşınmazın satışı gerçekleştirilmiştir.

2015 ve 2016 yılları arasında elde edilen gelir beklenenin çok altında kalmıştır. Bu yıllarda yaklaşık 4 milyar dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir.

2015 yılında da termik santrallerin özelleştirilmesine devam edilmiştir. Toplam kurulu gücü 1565 MW olan Orhaneli ve Tunçbilek Termik Santralleri ile Soma B Termik Santralının satışı bu yıl yapılmıştır. Ayrıca Karacaören, Manavgat ve Fethiye Hidroelektrik Santrallerinin pazarlık süreçleri de bu yıl yapılmıştır.¹⁷⁷

2016 yılından itibaren ülkede yer alan kömür kaynaklarının da elektrik üretmek için kullanılmasına izin veren kanun teklifi, Meclis Genel Kurulunda kabul edilmiştir. Bu kapsamda özelleştirilen ilk kömür sahası 2017 yılında ihalesi tamamlanan Çayırhan Sahası olmuştur. 2016 yılında Türkiye Varlık Fonu'nun kurulması ile birlikte öncesinde özelleştirme kapsamına alınmış bazı işletmeler ve bir kısım hisseleri, kapsamdan çıkarılarak bu fona devredilmiştir. Bu işletmelerin arasında Türk Hava Yolları A.O., Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve Şans Oyunları gibi büyük devlet işletmeleri yer almaktadır. Yine 2017 yılında TP Petrol Dağıtım A.Ş.'nin % 100 oranındaki hissesi, Hisse Satış Sözleşmesi ile özelleştirilmiştir¹⁷⁸. 2017 yılında elden edilen 750 milyon dolarlık özelleştirme geliri 2003 sonrası incelenen dönemin en düşük geliri olmuştur.

2018 yılında ise yapılan özelleştirmeler genellikle Türkşeker A.Ş. ye ait şeker fabrikalarının coğrafi konumları baz alınarak portföy grupları halinde özelleştirilmesine ve her bir portföy grubunun ayrı ayrı ve kendi içinde bir bütün halinde özelleştirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Aynı zamanda hidroelektrik santrallerinin özelleştirilmesine de

¹⁷⁶ a.g.e., ss.291-294.

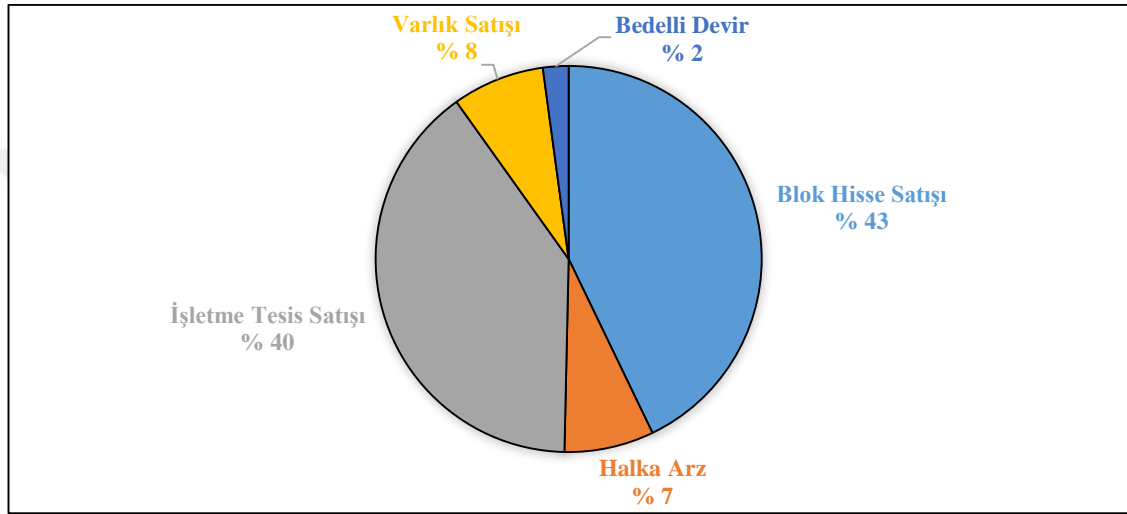
¹⁷⁷ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2016 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10, ss.297-298.

¹⁷⁸ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2018 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10, ss.303-309.

bu dönemde devam edilmiştir.¹⁷⁹ Bu yıl elde edilen toplam özelleştirme geliri 1.06 milyar dolardır.

Son olarak incelenen 2009-2018 arası dönemde elde edilen toplam özelleştirme geliri yaklaşık 33.6 milyar dolardır. Bu tutar, incelediğimiz tüm dönemlerde elde edilen toplam özelleştirme gelirlerinin yaklaşık % 48'ine denk gelmektedir. Türkiye'de özellikle son on yılda elde edilen özelleştirme gelirleri, ciddi oranda artış göstermiştir.

Grafik 10- Türkiye'de Yöntemine Göre Özelleştirme (2009-2018)



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Son dönemde kullanılan özelleştirme yöntemleri Grafik 10'da gösterilmiştir. Buna göre, son dönemde ağırlıklı kullanılan özelleştirme yöntemleri blok hisse satışı ve işletme satışı olmuştur. Bahsedilen bu yöntemlerden elde edilen gelirin toplam gelir içindeki payı yaklaşık % 83'tür. Türkiye'de özelleştirme çalışmalarının başlangıcında daha fazla tercih edilen halka arz yönteminin, yıllar geçtikçe kullanım oranının azaldığı, nihayet son dönemde % 7'ye kadar düştüğü görülebilmektedir. Bu yöntemler içerisinde varlık satışı ve bedelli devir yöntemleri % 10'luk bir oranda kalmıştır (Grafik 10).

¹⁷⁹ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2019 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10, ss.337.

2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'na göre, 2019 yılında 10 milyar TL özelleştirme tutarı elde edilmesi beklenmektedir.¹⁸⁰

3.6. Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Genel Değerlendirilmesi

24 Ocak 1980 kararları ile Türkiye gündemine giren ve 1986 yılına kadar hukuki altyapı yetersizlikleri yüzünden ilerleme gösteremeyen özelleştirmeler, son 30 yılda özellikle de 2003 sonrası gerek uygulamada gerekse gelir bakımından artarak devam etmiştir.

9 Ağustos 2018 itibariyle Türkiye'de özelleştirme uygulamaları, 2019 Yılı Bütçe Gerekçesinde şu şekilde değerlendirilmiştir:¹⁸¹

- Bugüne kadar uygulanan özelleştirme işlemleri kapsamında, kamuya ait 273 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmıştır. Söz konusu kuruluşların yalnızca 5 tanesinde kamu hissesi kalmış, geri kalan 268'inde kamu payı kalmamış, bütünüyle özel sektöre devri gerçekleşmiştir. 1986 yılından bu zamana kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarından toplam 69,9 milyar ABD doları elde edilmiştir.
- 2004 yılında özelleştirme kapsamına alınan TEDAŞ'a ait 18 elektrik dağıtım şirketinin (Başkent, Sakarya, Meram, Osmangazi, Çamlıbel, Uludağ, Çoruh, Yeşilirmak, Fırat, Trakya, Akdeniz, Boğaziçi, Gediz, Dicle, Aras, Van gölü, İstanbul Anadolu Yakası ve Toroslar) özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. Yapılan özelleştirmelerle birlikte elektrik dağıtım sektöründe devletin hiçbir payı kalmamış, tamamı özel sektöre devredilmiştir.
- 2012-2018 yılı Ağustos ayına kadar geçen zamanda yaklaşık 6 bin MW kurulu güçteki 10 Termik Santral ile 1.337 MW kurulu güçteki 84 HES özel sektöre devredilmiştir. Yapılan bu elektrik üretim özelleştirmelerinden elde edilen gelir 12 milyar ABD doları düzeyindedir. Tamamlanan

¹⁸⁰ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*, s.67.

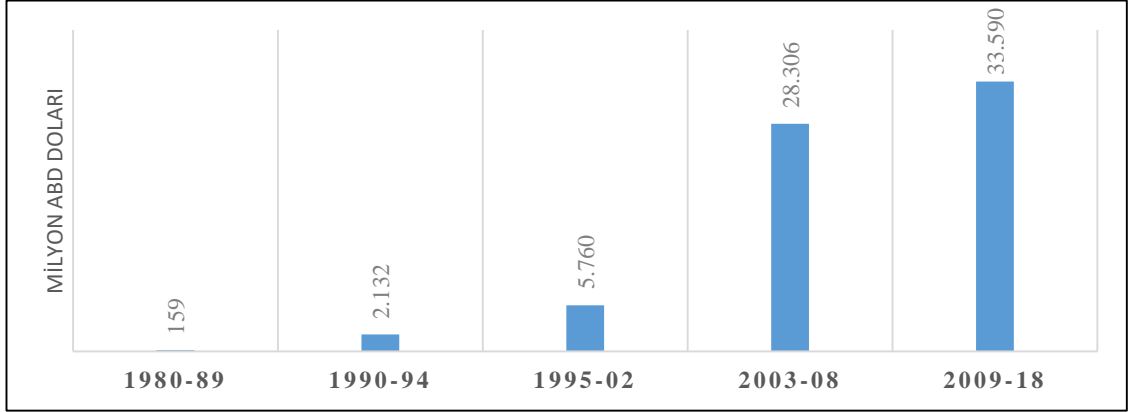
¹⁸¹ *2019 Yılı Bütçe Gerekçesi*, ss.331-343.

özelleştirmeler ile birlikte kurulu güç bazında özel sektörün piyasadaki payı % 56'dan 77,2'ye yükselmiştir.

- 2018 yılında satışı gerçekleşen toplam 100 MW güce sahip 6 adet HES'in devrine ilişkin onay süreci sürmektedir. Aynı zamanda, daha önce özelleştirme programına alınmış olan 598 MW kurulu güce sahip 12 HES'e ilişkin özelleştirme çalışmaları da devam etmektedir.
- 1997–2017 tarihleri arasında Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş (TDİ)'ye ait 14 liman özelleştirilmiştir. İşletme hakkının verilmesi yöntemiyle gerçekleşen bu özelleştirmeler sonucunda yaklaşık 937 milyon ABD doları gelir elde edilmiştir. Aynı zamanda TCDD'ye ait bazı (Mersin, Samsun, Bandırma, İskenderun ve Derince) limanların özelleştirilmesi ile de 1 milyar 427 milyon ABD doları özelleştirme geliri elde edilmiştir.
- Dikkat çeken ve üzerinde uzun yıllarca çalışma yapılan bir diğer kamu kuruluşu Sümer Holding'tir. Bugüne kadar Sümer Holding'e ait 15 bağlı ortaklık, 47 işletme, 45 iştirak hissesi, 1 marka, 3 tesis, 6 yarım kalmış tesis, 390 mağaza, 237 parça bina ve 279 parça arsa özelleştirilmiştir.

1980 sonrası Türkiye'nin özelleştirme gelirleri çalışmada yapılan dönemlendirmeye göre incelendiğinde; *İlk dönem* olarak kabul edilen 1980-1989 arası dönemde; özelleştirme gelirleri oldukça azdır. Bu sonuç da 1986 yılına kadar özelleştirmenin hukuki altyapısının düzenlenememiş olması belirleyici etkindir. 1994 krizine kadar olan *ikinci dönemde (1990-1994)* ise özelleştirme adına birkaç deneme yapılsa da siyasal ve ekonomik sorunlar nedeniyle istenen başarı elde edilememiştir. 1995-2002 olarak ifade eden *üçüncü dönemde* özelleştirme çalışmaları iyice hızlanmış fakat gelir olarak hedeflenen başarı sağlanamamıştır. *Dördüncü dönem* olan 2003 – 2008 döneminde AKP iktidarının özelleştirme yanlısı politikalarıyla birlikte özelleştirmeler istenen büyüklüğe ulaşmıştır. *Beşinci dönem* olarak nitelendirilen 2009 -2018 dönemde ise özelleştirmeler zirveye ulaşmıştır (Grafik 11).

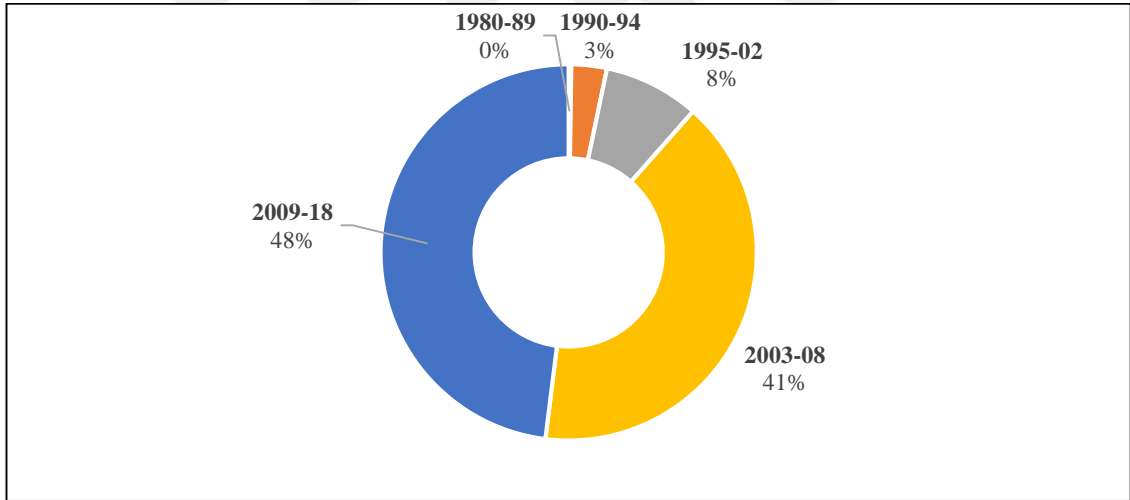
Grafik 11- Türkiye'de Dönemler İtibariyle Özelleştirme Gelirleri



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Dönemler itibariyle özelleştirme gelirlerinin yüzdeler olarak dağılımını Grafik 12 yardımıyla incelemek mümkündür.

Grafik 12- Türkiye'de Dönemler İtibariyle Özelleştirme Gelirlerinin Dağılımı (%)

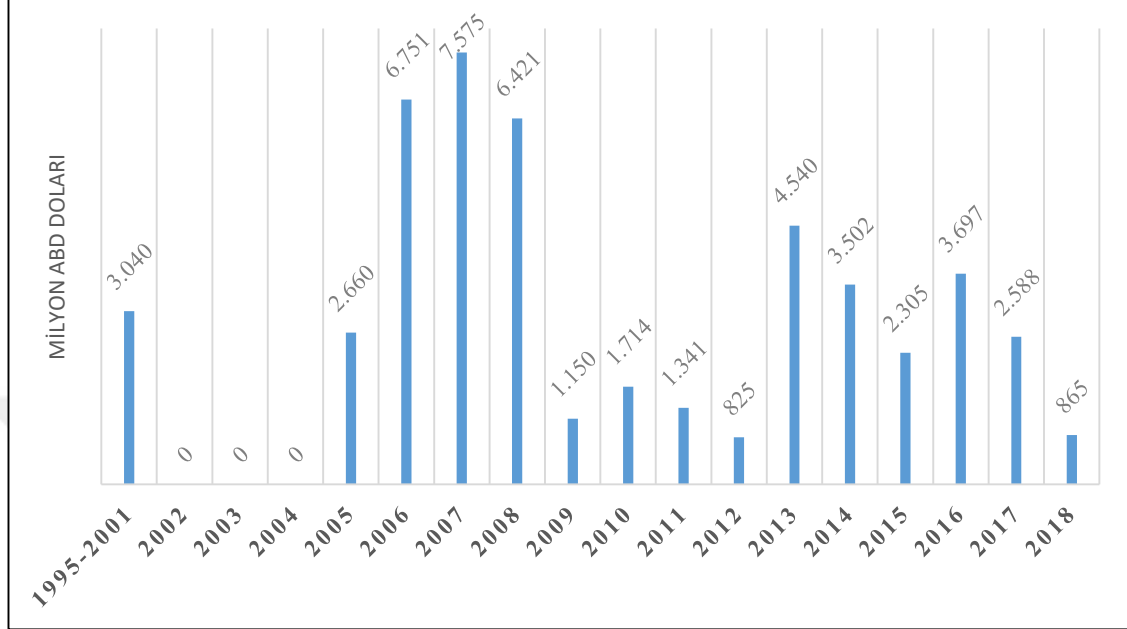


Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Grafik 12'de özelleştirme gelirlerinin % 48'lik oranla son dönem yani 2009-2018 arası dönem en büyük paya sahip olduğu gösterilmektedir. Onu çok yakından takip eden dönem ise yine 2003-2008 sonrasını yıllar olmuştur. Burada en ufak payı özelleştirmenin başlangıcı olarak kabul ettiğimiz 1980-1989 yılları almıştır.

Grafik 13'de özelleştirme gelirlerinin ne kadarlık bir kısmının hazineye aktarıldığı gösterilmektedir.

Grafik 13- Türkiye'de Özelleştirme Fonu'ndan Hazineye Yapılan Aktarmalar



Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2019 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10, ss.332.

2002-2004 arası dönemde hazineye herhangi bir aktarım olmazken, 2005 ve sonrasında toplam gelirlerle orantılı bir şekilde transfer gerçekleşmiştir (Grafik 13).

Özelleştirme Fonu'ndan Hazine'ye yapılan transfer miktarı Türk Telekom'un satışından elde edilen gelir de dâhil olmak üzere 1995'ten 8/8/2018 tarihine kadar toplamda 48,9 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. Ek olarak, 1995 yılından 8/8/2018 tarihine kadar özelleştirme programına alınan kuruluşlara toplamda 15,8 milyar ABD doları tutarında borç ve sermaye olarak aktarmalar yapılmıştır.¹⁸²

¹⁸² Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2019 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10, ss.332.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA VE BALKANLARDA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1. DÜNYADA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Balkanlarda planlanan ve uygulanan özelleştirme politikalarını daha doğru incelemek için dünya ekonomisinde özelleştirmelerin yerini bilmek faydalı olacaktır. Bu bölümde ilk olarak özelleştirme akımının dünya ekonomisinde ortaya çıkışı ve AB ülkelerinde gelişimi incelenecektir. Balkan ülkelerinde uygulanan özelleştirmeleri daha iyi anlamak adına, Türkiye dışında kalan 11 Balkan ülkesinin özelleştirme süreci, AB'ye üye ya da aday olarak gruplandırılarak ele alınacaktır.

1.1. Özelleştirme Akımının Doğuşu ve Gelişimi

Özelleştirme uygulamaları 1980 yılından sonra dünya siyasi ve ekonomi gündemine dahil olmuştur. Özellikle serbest piyasaya geçiş ve liberalizasyon düşüncesiyle birlikte, ilk olarak gelişmiş ekonomilerle başlayan özelleştirme dalgası zamanla tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Başlangıç dönemlerinde, gerek yasal mevzuatını tamamlayamayan gerekse ekonomik sistem değişiminin gereksinimlerini zamanında gerçekleştiremeyen gelişmekte olan ülkeler, özelleştirme uygulamaları konusunda oldukça geri kalmışlardır.

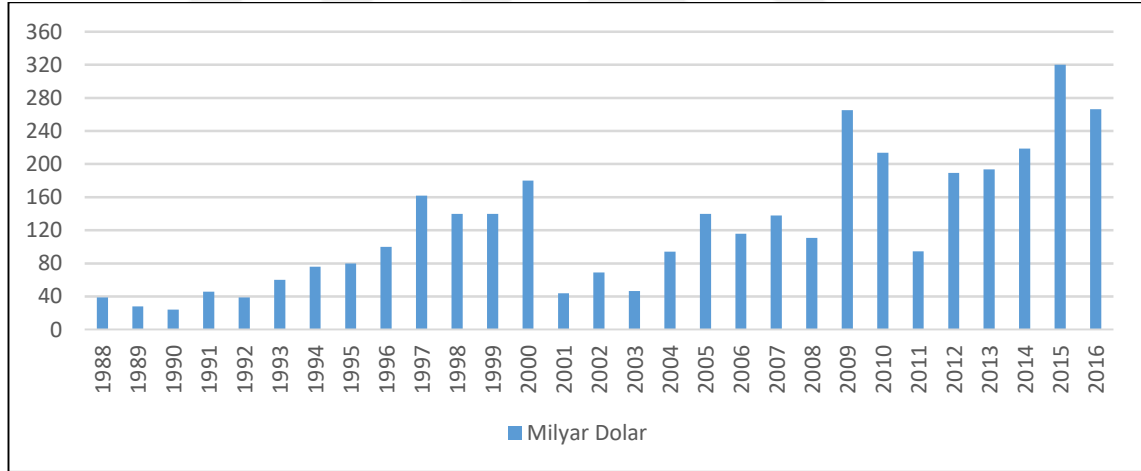
2. Dünya savaşının akabinde, bugünkü özelleştirme kavramının ilk hali olarak kabul edilen “gayri-devletleştirme” işlemi, ilk kez Almanya’da uygulanmıştır. Adenauer hükümeti döneminde, 1961 yılında bir otomobil üretim işletmesi olan Volkswagen’in satılmasıyla bu alandaki ilk işlem gerçekleşmiştir. 1974 yılında ise Şili hükümeti sistemli bir özelleştirme programı için düğmeye basmıştır. Fakat bütün bu çabalara rağmen 1980’li yılların ortasına kadar özelleştirme adına istenenler yapılamamıştır. 1980 yılından sonra, İngiltere’de Thatcher hükümeti ve Amerika’da Reagan yönetimi döneminde ilk büyük çaplı özelleştirme çalışmalarına başlanmıştır. Hem makro-ekonomik dengenin ve

istikrarın sağlanması hem de ekonomik sistem değişikliğinin getirisi olarak kullanılan özelleştirmeler, 1980’li yıllardan sonra dünya ekonomisinde kendine yer bulmuştur.¹⁸³

1980-87 yılları arasında ufak çaplı varlık satışları gibi özelleştirme işlemleri yapılsa da özelleştirmelerden beklenen yüksek performansın tam olarak elde edilmeye başladığı yıl 1988 olmuştur. Aşağıda görüldüğü üzere (Grafik 14), 1988 yılında yaklaşık 39 milyar dolar olarak gerçekleşen özelleştirme geliri zamanla artış göstererek 1996 yılından itibaren üç haneli rakamlara ulaşmıştır. 1996’dan 2008 yılına kadar yıllık ortalama 113 milyar dolar olarak gerçekleşen özelleştirme geliri, 2008 finansal krizi sonrasında takip eden iki yılda 265,2 ve 213,6 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.

Özelleştirme işlemleri ve gelirleri, 2008 sonrası gittikçe ivme kazanmıştır. Öyle ki, 2008-2013 yılları arasında toplamda 1 trilyon dolardan fazla satış gerçekleşmiştir. İncelemeye aldığımız son üç yıl olan 2014,2015 ve 2016 yılları arasında ise ortalama yıllık 270 milyar dolar ile rekor seviyeye ulaşılmıştır.

Grafik 14- Dünyada Özelleştirme Gelirleri (1988 – 2016)



Kaynak: Privatization Barometer, *The PB Report 2015-2016*, p.9.

Günümüz itibariyle gelişmiş ekonomiler özelleştirme çalışmalarını neredeyse tamamlamıştır. Son zamanlarda gelişmekte olan ülkeler de özelleştirme anlamında büyük bir yol almışlardır. Bunu daha iyi anlamak için öncelikle AB’ye üye 25 ülkenin özelleştirme gelirlerini dönemsel olarak incelemek doğru olacaktır.

¹⁸³ Yüksel Yalova, *Türkiye- Avrupa İlişkileri Işığında Özelleştirme*, 2005, s.8.

1.2. Avrupa Birliği'nde Özelleştirme Uygulamaları

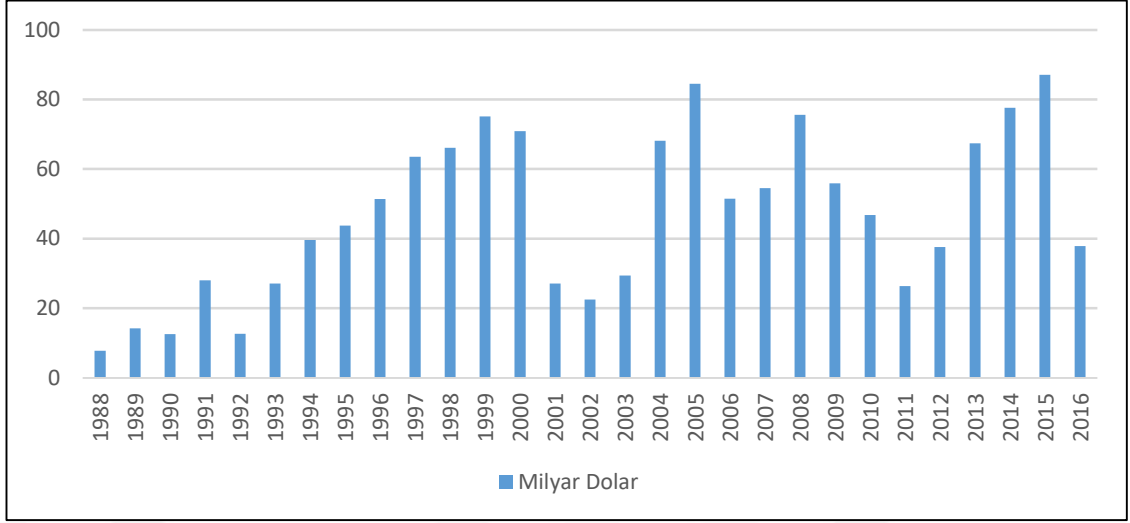
Ekonomik yapı olarak incelendiğinde AB'ye üye olan ülkeler, büyük oranda rekabet tabanlı serbest bir piyasa ekonomisini benimsemişlerdir. Bu yüzden birliğe yeni dahil olacak ülke ekonomilerinin bu yapıya uygun olması beklenmektedir. Bu bağlamda özelleştirmeler, aday ülkelerin pazar ekonomisine geçişinde önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Devlet müdahalesinin yoğun olduğu bir ekonomide rekabet ortamı oluşturmak mümkün olmayacaktır. Bu yüzden AB, üye ve aday üye ülkelere, ekonomilerindeki devlet müdahalesini sınırlandırarak, devlet varlıklarını özel girişimlere devretmesini istemektedir. Aynı zamanda aday ülkelere, birliğe giriş şartı olarak özelleştirme mevzuatlarını oluşturmalarını, süreçleri hızlandırmalarını ve satışları tamamlamalarını istemektedir.

1980'den sonra İngiltere'nin özelleştirme konusundaki başarısı diğer ülkeleri de bu yönde teşvik etmiştir. Özellikle Japonya, Almanya ve Kanada gibi gelişmiş ekonomiye sahip ülkeler bu yeni ekonomik anlayışı kısa sürede benimsemiş ve özelleştirme çalışmalarını planlamaya koyulmuştur. Gelişmiş ülkelere sonra tüm Avrupa'da ve zamanla eski devlet yönlü ekonomik anlayışa sahip olan sosyalist ülkelere de özelleştirmeler uygulanmaya başlanmıştır.¹⁸⁴

Grafik 15'te 25 AB ülkesinin özelleştirme gelirleri yıllık olarak gösterilmiştir. Grafikten de görüleceği gibi, AB'nin toplam geliri global gelire uyum içerisinde azalıyor artmaktadır. AB ülkelerinde 1991 yılıyla birlikte özelleştirme faaliyetleri hızlanmıştır. 1990-2000 yılları arasında özelleştirmelerden yıllık ortalama 44,6 milyar dolar gelir elde edilmiştir. 2000 sonrası tüm dünyada olduğu gibi AB bölgesinde de azalan özelleştirme gelirleri 2004 yılına kadar nispeten düşük seyretmiştir. 2004 itibariyle yeniden ivme kazanan özelleştirmeler 2010 yılına kadar artışını sürdürmüştür. 2004-2010 arası dönemde özelleştirmelerden toplamda 770 milyar dolardan fazla gelir elde edilmiştir.

¹⁸⁴ a.g.e., s.8.

Grafik 15- AB-25 Özelleştirme Gelirleri (1988 – 2016)

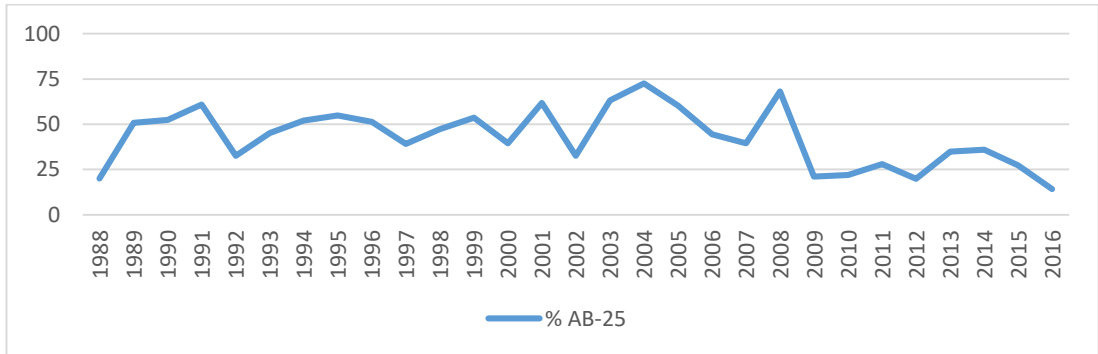


Kaynak: Privatization Barometer, *The PB Report 2015-2016*, p.9.

2010 sonrasında artık Avrupa'daki gelişmiş ülkelerin çoğunluğu büyük ölçekli özelleştirmeleri tamamlanmıştır. Bu yıldan sonra AB'nin özelleştirme gelirlerinin büyük kısmı, birliğe yeni üye olan gelişmekte olan ülkelerin yaptığı satışlardan oluşmaktadır. 2010'dan 2016 yılına kadar yıllık ortalama 54,4 milyar dolar gelir elde edilmiştir.

1989 yılından itibaren AB ülkelerinin elde ettiği özelleştirme gelirlerinin dünyadaki toplam özelleştirme gelirleri içerisindeki payı artış göstermiştir. Bunu aşağıda Grafik 16 yardımıyla incelemek mümkündür. Grafikte, AB ülkelerinin özelleştirme gelirlerinin tüm dünyada elde edilen özelleştirme gelirlerine olan yüzdelik oranı gösterilmiştir.

Grafik 16- AB-25 Özelleştirme Gelirlerinin Dünya Özelleştirme Gelirlerine Oranı



Kaynak: Privatization Barometer, *The PB Report 2015-2016*, p.9.

1988-2016 yılları arasında kalan dönemin incelendiğinde bu grafikte, AB ülkelerinin özelleştirme gelirlerinin, global gelirler içindeki payının oldukça yüksek olduğu görülmektedir. 1989-1991 ve 1994-1996 arası dönemlerde bu oran % 50'lilerin yukarısına çıkmıştır. Bu da demek oluyor ki sayılan dönemlerde AB ülkelerinin toplam özelleştirme geliri, global özelleştirme gelirinin yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Daha sonra özellikle 2001, 2003, 2004 ve 2008 yıllarında bu oran % 60'ların üzerine tırmanmıştır.

İncelenen 1988-2016 yılları arasında kalan 29 yıllık dönemde dünya çapında toplamda 3.634 trilyon dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir. Aynı zaman diliminde AB ülkelerinde 1.363 trilyon dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir. Bu tutar toplam gelirin % 37.5'i oluşturmaktadır.¹⁸⁵ Son 10 yılı incelediğimizde bu oranın % 31'e, son 5 yılda ise % 26.4'e kadar gerilediği görülmektedir. Bu gerilemenin sebebinin AB ülkelerinin büyük çaplı özelleştirmeleri tamamlamasından kaynaklı olduğu düşünülmektedir. Aynı zamanda özelleştirmelerin iyice yayılarak, gelişmekte olan ve AB üyesi olmayan ülkelerde aktif bir politika olarak uygulanmaya başlanması da global anlamda gelirin artıp, oranın azalmasında etkili olduğu düşünülmektedir. Bu yönüyle AB ülkelerinin özelleştirme adına dünyadaki rolünün giderek azaldığı düşünülmektedir.

2. BALKAN ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

TDK'ya göre Balkan kelimesi, "Sarp ve ormanlık sıradağ" olarak tanımlanmıştır. Bugün Balkanlar olarak adlandırılan bölge, kelime anlamında da uygun olarak adını Bulgaristan'ı ikiye bölen 600 kilometre civarındaki sıradağlardan almıştır. Topraklarının tamamı ya da bir kısmı Balkanlar'da yer alan ülkelerin sayısı 12'dir. Bunların büyük çoğunluğunu Yugoslavya'nın dağılmasından sonra özerkliğini ilan eden geçiş ülkeleri olan; Hırvatistan, Sırbistan, Bosna Hersek, Kuzey Makedonya, Slovenya, Karadağ ve Kosova oluşturmaktadır. Bu ülkelere ek olarak; Bulgaristan, Romanya, Yunanistan, Arnavutluk ve Türkiye'de Balkan bölgesinde yer almaktadır.

¹⁸⁵ Privatization Barometer, *The PB Report 2015-2016*, p.9.

Balkan bölgesi yakın dönemde yaşadığı savaşlar, iç çatışmalar ve istikrarsız yapısıyla tanınmaktadır. Son 20 yılda yapılan reformlar ve ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal refah sistemlerinden başlayan değişim ve geçiş süreciyle birlikte bölgede genel anlamda istikrar sağlanmıştır. Buna rağmen işsizlik, yoksulluk ve kayıt dışı ekonomi gibi büyük çaplı birçok ekonomik problem varlığını sürdürmektedir. Balkan ülkeleri, özellikle AB'ye uyum sürecinin bir sonucu olan ekonomik temelli reformlar ve uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan yardımlarla bu sorunu çözmeye çalışmaktadır. Bahsi geçen ekonomik reformların temelinde, devlet kontrolünde olan ekonominin, serbest piyasaya geçiş süreci oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu reformlar devletin ekonomi içindeki payını en aza indirmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda, devlet eliyle işletilen şirketler özel girişime devredilerek devletin ekonomiye müdahalesi sınırlandırılmak istenmiştir. Özellikle bu dönüşüm ve geçiş süreciyle birlikte özelleştirme çalışmaları Balkan ülkelerinin gündemine dahil olmuştur.

Dünya'da ve Avrupa'da da durum farklı ilerlememiştir. İstikrarlı bir ekonomik ortamın kurulmasında katkıda bulunan en önemli faktörler arasında piyasa ekonomisine geçiş ve özelleştirme sürecinin başlangıcı yer almaktadır. Özellikle Avrupa'da, 1980'lerin sonlarından bugüne kadar özelleştirme uygulamaları, devletin denetimine uygun olarak ve aynı zamanda ekonomik durgunluktan kurtulmak adına, komünist rejimlerin çöküşünü takip eden dönemde önemli bir araç olarak kullanılmıştır.

Yugoslavya dağılmadan önce, ülkede hâlihazırda devam eden özelleştirme çalışmaları vardı ve aynı zamanda programa alınan bazı işletmelerin satış süreci devam etmekteydi. Ülke içinde çıkan siyasi ve ekonomik çatışmalar sonrası parçalanmaların meydana gelmesiyle birlikte tüm ekonomik faaliyetler gibi özelleştirme çalışmaları da durma noktasına gelmiştir. Çıkan savaş sırasında kamuya ait varlıkların ve işletmelerin zarar görmesi, hatta tamamen yok olmasıyla birlikte özelleştirme çalışması yapmak oldukça zorlaşmıştır. Buna ek olarak; ülke ekonomisinde meydana gelen yüksek enflasyon sebebiyle varlıklar değer kaybetmiştir. Özelleştirmeler için yeterli yasal altyapının da olmaması sebebiyle devlet varlıklarının satışı sekteye uğramıştır.

Bölgedeki her ülke demokrasiye ve serbest piyasa ekonomisine doğru farklı bir yol izlemiş olsa da, özelleştirme süreci söz konusu olduğunda ilgili tüm ülkelerin benzer bir planı vardır. Yugoslavya'nın yıkılmasının ardından yeni kurulan devletler; 1991 yılında

Hırvatistan'da, 1992'de Karadağ'da ve 1993'te Makedonya'da kendi özelleştirme yasalarını yürürlüğe koydular. Sırbistan'da özelleştirme yasası her ne kadar 1991'de düzenlense de ancak 1994'te yürürlüğe girebilmiştir. Miloseviç rejiminin devrilmesinden sonra 2001'e kadar özelleştirme yasası etkili bir şekilde uygulanamamıştır. Bosna Hersek'de özelleştirme çalışmaları 1999 yılına kadar ertelendi, Kosova'da ise ancak 2003 yılında özelleştirme çalışmalarına başlamıştır. Arnavutluk diğer ülkelere nazaran daha erken bir tarih olan 1991 yılında özelleştirme mevzuatını tamamlamayı başarmıştır. Ardışık kabul edilebilecek bu özelleştirme dalgaları arasında yöntemsel olarak birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Hırvatistan, Makedonya, Karadağ ve Arnavutluk hükümetleri genelde işletme içi çalışan ve yöneticilere hisse satışı şeklinde yapılan özelleştirme politikasını benimsemiştir. Sırbistan ve Kosova'da ise açık arttırma ve ihaleler yoluyla doğrudan varlık ve işletme satışı yapılmıştır. Bosna Hersek ise tümünden farklı olarak kupon özelleştirme yöntemini tercih etmiştir.¹⁸⁶

Bu bölümde, Türkiye hariç 11 Balkan ülkesinin özelleştirme süreçleri incelenecektir. Bu ülkeleri AB'ye üye olmaları ya da adaylık durumlarına göre gruplandırmak yapılan incelemeyi kolaylaştıracaktır.

2.1. Avrupa Birliği'ne Üye Olan Balkan Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamaları

Çalışmada daha önce bahsedildiği gibi, AB ülkeleri ekonomik yapısı itibariyle serbest piyasa şartlarını esas alan, rekabet tabanlı bir sisteme sahiptir. Bu ülkelerde, devletin ekonomiye müdahalesi sınırlandırılarak, özel girişimin piyasadaki etkinliğinin arttırılması temel alınmaktadır. Özelleştirme uygulamaları da bu geçiş sürecinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bu başlık altında, AB'ye üye olan Balkan ülkelerinden Hırvatistan, Bulgaristan, Romanya, Slovenya ve Yunanistan'ın özelleştirme süreçleri incelenecektir.

¹⁸⁶ William Bartlett, *Europe's Troubled Region: Economic Development, Institutional Reform and Social Welfare In the Western Balkans*, New York: Routledge, 2008, p. 61.

2.1.1. Hırvatistan’da Özelleştirme Uygulamaları

Yugoslavya’nın dağılmasından sonra özerkliklerini ilan eden Batı Balkan ülkeleri arasında özelleştirme konusundaki ilk girişimler Hırvatistan tarafından yapılmıştır. Hırvatistan, Nisan 1991’de eski federal yasanın yerine kendi tasarlamış olduğu özelleştirme mevzuatını yürürlüğe sokarak, kendi mevzuatını uygulayan ilk Balkan ülkesi olmuştur.¹⁸⁷ Federal yasa gönüllü özelleştirmeyi savunurken, yeni çıkarılan kanun zorunlu özelleştirmeyi ve sosyal mülkiyetin kaldırılmasını öngörmüştür. Bu kapsamda, özelleştirmenin ilk basamağında, sosyal sahiplikte bulunan şirketler devletleştirilmiştir. Ardından bu şirketlerin hızlı bir şekilde anonim veya limited şirketlerine dönüştürülmesine karar verilmiştir.

Özelleştirme programına alınan işletmelerin yönetim kurulları, özelleştirme planlarını Temmuz 1992’ye kadar Hırvat Özelleştirme Ajansı’na sunmaya davet edildi. İskonto edilen hisselerin satışında öncelik mevcut ve emekli olan çalışanlara verilmiştir. Özelleştirme gelirlerinin büyük kısmı Kalkınma Fonu’na, kalan kısımlar ise Emekliliği Sandığı ve Engelli Sigortası Fonu’na devredilmiştir. 1993 yılında Özelleştirme Ajansı ve Kalkınma Fonu birleştirilerek, Hırvat Özelleştirme Fonu kurulmuştur.¹⁸⁸ 1992 yılı istatistiklerine göre çalışanlar küçük ve orta ölçekteki işletmelerin % 70’ini, büyük ölçekli işletmelerin ise % 30’unu satın almıştır. Borçların öz kaynaklara dönüştürülmesi sürecinde işletmelerin yaklaşık % 10’u özelleştirilmiştir. Geri kalan dönüştürülmüş işletmeler ise fona devredilmiştir. 1993 yılının sonuna gelirken, dönüşüm ve özelleştirme programı daha da ilerlemiştir. Özelleştirme Fonu, dönüşüm ve özelleştirme kapsamında yapılan başvurularının % 82’sini onaylamıştır. Talep her ne kadar yüksek olsa da küçük ve orta ölçekteki şirketlerin maddi değeri ekonomideki özelleştirilecek tüm işletmelerin maddi değerinin yalnızca % 18’ini oluşturmaktadır.¹⁸⁹

Savaşta zarar gören mağdurlar ve aileleri, 1993’te çıkarılan yeni bir yasayla birlikte belli bir orana kadar ücretsiz pay alma hakkına sahiptir. 1995’te Özelleştirme Başkanlığının kurulmasıyla 1996 yılında kabul edilen özelleştirme yasası uyarınca,

¹⁸⁷ Nevenka Cuckovic,” Privatisation In Croatia: What Went Wrong?”, *History of European Ideas*, V. 11, N.6 (1993), p.725.

¹⁸⁸ Bartlett, a.g.e., p. 65.

¹⁸⁹ Janine S. Hiller, Snjezana P. Drezga, “Progress and Challenges of Privatization: The Croatian Experience”, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, L. 17 (1996), p.401.

özelleştirme kuponlarının savaş mağdurlarına dağıtılması öngörülmüştür. Bu hareketiyle Hırvatistan devleti, özelleştirmeyi yalnızca ekonomik bir transfer aracı olarak görmeyip aynı zamanda sosyal planlama için de kullanmıştır.

Yeni yasada aralarında Hırvat Telekom'un (Croatian Telecom) da bulunduğu 65 kamu kuruluşunun özelleştirmesini öngörmüştür. Nitekim 1999 yılında özelleştirmelere Hırvat Telekom'un % 25 oranında hissesinin Alman Telekom'a (Deutsche Telecom) satılmasıyla başlanmıştır. Yeni özelleştirme programı Hırvat ekonomistler tarafından oldukça eleştirilmiştir. Özelleştirilen şirketlerin çoğunda yönetsel sıkıntılar yaşanmaya başlanmış, kısa vadeli kâr amacı güden birkaç özel girişimci varlıkları doğrudan satışa çıkarmıştır. Buna çalışanlara ödenen düşük ve sürekli geciken maaşlar da eklenince toplumda özelleştirmeye karşı bir tepki oluşmuştur. Kamuoyu artan işsizlik ve ekonominin kötü performansını, devlet tarafından benimsenen özelleştirme politikalarıyla ilişkilendirmiştir. Sonuç olarak Hırvat Demokrat Hükümeti 1999 yılında yapılan seçimleri kaybetmiştir. Yerine gelen koalisyon hükümeti, özelleştirmelerin yarattığı olumsuz tahribatı önlemek amacıyla 2000 yılında göreve başladı. 2001 yılında Özelleştirme Revizyonu Yasası kabul edildi ve yasayla birlikte yaklaşık 2.000 işletmede inceleme başlatıldı. 2 yıl süren ve toplamda 100 işletmeyi kapsayan incelemeler sonrasında bunların % 80'inde usulsüzlük yapıldığı tespit edilmiştir. Yeni hükümet özelleştirme çalışmalarının hızlandırmak için yeni politikalar düzenlemiştir. Bu kapsamda Hırvat Telekom'un % 16'lık hissesi Alman Telekom şirketine satılmıştır.¹⁹⁰

İlerleyen süreçte Hırvatistan Petrol ve Gaz Grubu INA, uygulanan ciddi yapısal reformlar sonrasında kâr getiren bir kuruluş haline gelmiştir. Parlamentonun aldığı kararla üç küçük şirkete bölünen INA Petrol ve Gaz Grubu'nun % 25+1 hissesi MOL (Macaristan) şirketine 2003 yılında satılmıştır. 2008 yılı Ekim ayında ise INA'nın % 21'lik ilave hissesi tekrardan Macar MOL şirketine satılmıştır. Bu satış sonrasında MOL'un toplam hissesi % 47'ye ulaşmıştır. Kalan hisselerin % 45'lik kısmı hâlâ Hırvat devletine, yaklaşık % 8'i ise bireysel yatırımcılara aittir.¹⁹¹

¹⁹⁰ Bartlett, a.g.e., pp. 65-66.

¹⁹¹ T.C. Ticaret Bakanlığı, *Hırvatistan Ülke Raporu: Doğrudan Yabancı Yatırımlar*, s.2.

Turizm şirketi Sunbani Hvar'ın yabancı bir şirkete satılmasının protestosuyla başlayan tepkiler gittikçe artmış, nitekim işsizliğin de artış göstermesiyle koalisyon hükümeti halkın desteğini tamamen yitirmiştir. 2003 yılında yapılan seçimlerde Hırvat Demokrat Parti yeniden iktidarı kazanmış ve özelleştirme çalışmalarına yeniden ivme kazandırmaya başlamıştır. Hırvat Özelleştirme Fonu'nun varlık satışları 2005 yılında hızlanmasına rağmen ekonomide devletin payı büyüklüğünü korumuştur. Avrupa Komisyonu ile yapılan bir anlaşma çerçevesinde Hırvat Demokrat Hükümeti 2007 yılı sonuna kadar portföyde bulunan tüm hisselerin satışını tamamlayacağını açıklamıştır. Hırvatistan, 2005 yılında toplamda 12.5 milyar dolarlık kümülatif doğrudan yabancı yatırım (DYY) stoku ile Batı Balkanlar'daki özelleştirmelere ilişkin DYY girişlerinde ilk sırada yer almıştır.¹⁹²

Özelleştirmelere hız vermeyi politika edinen hükümetin yaşadığı en büyük sıkıntı ülkedeki yüksek işsizlik oranı olmuştur. Sürecin yavaşlatan bir başka faktör ise 2003 ve 2004 yılları arasında, Hırvatistan Özelleştirme Ajansı yerine başka bir kurumun özelleştirme görevini üstleneceği tartışmaları olmuştur. Hükümet özelleştirme politikasını dışarıdan yabancı yatırım çekmeye yönelik olarak oluşturmuştur. Bunun ilk örneği ise JANAF şirketinin % 25 hissesinin, bir Avusturya-Macaristan konsorsiyumuna yaklaşık 131 milyon dolar karşılığında satılmış olmasıdır. Akabinde, LM Ericsson firmasının (İsveç) Tesla şirketine yapmış olduğu 70 milyon dolarlık yatırım, Société Swisse de Ciment Portland SA firmasının 55 milyon dolarlık çimento yatırımı ve Intrabrew SA firmasının Zagreb Bira Fabrikasına 40 milyon dolar tutarında yaptığı yatırımlar da bu kapsamda sayılmaktadır.¹⁹³

1991 yılında kurulan Hırvat Özelleştirme Fonu 2011 yılında kapatılmış, yerine Devlet Mülk Yönetimi Ajansı kurulmuştur. Bu ajans, bina ve işletmelerin özelleştirme işlemlerini düzenlemekle görevlidir. Ancak söz konusu kurum da iki yıl hizmet verdikten sonra 2013 yılında kapatılmış, görevleri iki farklı kuruma paylaştırılmıştır. Bunlar; *Kamu Mülk Yönetimi Devlet Ofisi* ve *Yeniden Yapılanma ve Satış Merkezi*'dir.¹⁹⁴

¹⁹² Bartlett, a.g.e., pp. 66-67.

¹⁹³ Konya Ticaret Odası, *Hırvatistan Ülke Raporu*, s.7.

¹⁹⁴ T.C. Ticaret Bakanlığı, a.g.e., s.1.

Devlet mülkiyetinin daha verimli yönetilmesini sağlamak amacıyla Nisan 2011’de Devlet Varlık Yönetim Ajansı (GAMA) kurulmuştur. 5 Ocak 2012 itibariyle, ajansın portföyü toplam 91,2 milyar Hırvatistan Kuna (HRK) değerinde nominal sermayeye sahip 682 şirketten oluşmaktadır. Kanuna göre GAMA; satış, kiralama, şirketlerin yeniden sermayelendirilmesi, gayrimenkul mülk bağışları gibi gayrimenkullerin elden çıkarılması ile ilgili faaliyetlerin uygulanmasından sorumludur. 1 Nisan 2011 ve 15 Ocak 2012 tarihleri arasında GAMA, toplamda 29 gayrimenkul satışı gerçekleştirerek bu faaliyetlerden toplamda 20,3 milyon HRK gelir elde etmiştir.¹⁹⁵

Hırvat Sigorta Şirketi (Croatia Osiguranje) 2013 yılının sonunda, ülkenin en büyük tütün ve turizm şirketi olan Adris Grubu’na satılmıştır. Bu özelleştirme ile birlikte Adris Grubu’nun Hırvat Sigorta Şirketi’ndeki payı % 60’a yükselmiştir. Kamunun % 80 olan payı ise % 28’e kadar düşmüştür.¹⁹⁶

Geçmiş özelleştirme çalışmaları her ne kadar istediği gibi gitmese de 2015 itibariyle Hırvatistan’da büyük çaplı bir özelleştirme çalışması başlatılmıştır. Bunun en önemli sebebi, hükümetin özelleştirmeleri kamu ekonomisini sağlam temellere oturtmak ve altyapısını geliştirmek için zorunlu bir araç olarak görmesidir. Hırvatistan’ın yabancı yatırımcılara avantaj sağladığı birkaç özelliği vardır. Bunlardan başlıcaları; belirsizlikten uzak istikrarlı bir ekonomi, AB üyeliği, stratejik coğrafi konum, gelişmiş altyapı ve insan sermayesi sayılabilir. Özelleştirmenin yasal dayanağı olarak kabul edilen *Ulusal Mülk Yönetim Yasası* 2013 yılında yürürlüğe girmiştir. Yasal mevzuatın geç oluşmasından dolayı özelleştirmelerde hedeflenen ivme bir türlü kazanılamamıştır. Hırvatistan özelleştirme hareketinin sembollerinden birisi de gübre firması Petrokemija olmuştur. Petrokemija’nın özelleştirilmesi hükümetin özelleştirme konusunda ne kadar kararlı olduğunun bir göstergesi olacaktır. Fakat istenilen teklifler beklenen şekilde alınmadığı için Petrokemija şirketinin satışı gecikmiştir. Bu da kamu maliyesinde olumsuz sonuçlar doğurmuştur.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Republic of Croatia Ministry of Finance, *2012 Pre-accession Economic Programme*, Zagreb: 2012, pp. 40-41.

¹⁹⁶ T.C. Ticaret Bakanlığı, a.g.e., s.2.

¹⁹⁷ Odi. Law, *Ongoing privatisation in Croatia*.

Hırvatistan'ın son zamanlardaki özelleştirme politikası otoyolların belirli sürelerle satılması şeklinde gelişmiştir. Bu politika her ne kadar halktan olumsuz tepkiler alsa da bu konuda yapılan çalışmalar giderek artış göstermektedir. Aynı zamanda hükümet 2014 yılında aldığı bir kararla Hırvatistan Hava Yolları'nın özelleştirilmesi çalışmalarına başlamıştır. 2015'teki parlamento ve cumhurbaşkanlığı seçimleri sebebiyle özelleştirme konusunda hedeflenen başarı yakalanamasa da, 2015 sonrasında özelleştirmelerin artış göstereceği öngörülmüştür.¹⁹⁸

Demiryolları ve tersaneler gibi hem ulusal prestiji olan hem de reformu zor olan sektörlerde geliştirme ve yeniden yapılandırma süreçleri devam etmektedir. Bunun yanında devlet; ticaret, turizm, tarım, işleme sanayi ve iletişim gibi sektörlerde pay sahibi olmaya devam etmektedir. Bu süreçte bankaların yeniden yapılandırılarak özelleştirilmesi üzerinde durulması, ülkenin ekonomik mimarisi için ihtiyaç duyduğu endüstriyel çıkarlarını koruma ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Uygulanan bu politikalar neticesinde Hırvatistan, geçiş sürecinde olan diğer Doğru Avrupa ülkelerine kıyasla yüksek ücret ve maaşlara sahip bir ülke haline gelmiştir. Aynı zamanda, son yıllarda başta Hırvat Hava Yolları ve Hırvat Posta İdaresi olmak üzere, kamuya ait demiryolu şirketlerinin ve kamuya ait otel ve tesislerin özelleştirilme çalışmaları sürmektedir.¹⁹⁹

2.1.2. Bulgaristan'da Özelleştirme Uygulamaları

Bulgaristan'ın siyasi geçiş süreci 1989'da başlamışsa da, ekonomik alanda önemli reformların başlaması 1991 yılına kadar mümkün olmamıştır. Pek çok geçiş ekonomisinde olduğu gibi Bulgaristan da reform konusunda iç ve dış kaynaklı birçok engelle karşılaşmıştır. 1989-1997 yılları arasında iktidarda sekiz farklı hükümetin yer alması birçok politik belirsizliği de beraberinde getirmiştir. Bu güvensizlik ortamı sosyal, siyasal ve ekonomik anlamda birçok soruna yol açmıştır. Bu sorunlar 1997 yılında bankacılık sisteminin çökmesi, yüksek enflasyon ve yerel para biriminin değer kaybetmesiyle kendini göstermiştir. O yıllarda Bulgaristan'ın içinde bulunduğu ekonomik ve finansal kriz ortamından çıkmasını sağlayan iki gelişme yaşanmıştır. Birincisi, Mayıs 1997'de gelen yeni hükümetin sürdürülebilir kalkınmayı desteklemesi

¹⁹⁸ Odi.Law, a.g.e.

¹⁹⁹ T.C. Ticaret Bakanlığı, a.g.e., s.2

ve Bulgaristan'ın AB üyeliğini sağlamak için yapısal reformlara hız vermesidir. İkincisi ise IMF'nin 1997 stand-by anlaşması çerçevesinde Bulgar para birimini Euro'ya bağlamasıdır. Bu yeni politikalar Bulgaristan'ın içinde bulunduğu olumsuz ortamından hızlı bir şekilde çıkmasını ve istediği reformlara ulaşmasını sağlamıştır. Bulgaristan 2001 reform stratejisinin çıkış noktası yabancı yatırımcıların ilgisini ülkeye çekmek ve özelleştirme çalışmalarını hızlandırmak olmuştur. IMF ve Dünya Bankası'nın kredi şartlarına uymak için Bulgaristan hükümeti yabancı yatırımcılara aralarında Bulgar Telekom, Balkan Havayolları ve Ulusal Elektrik Şirketi gibi büyük şirketlerin de olduğu önemli sayıda devlet işletmesini satmayı taahhüt etmiştir.²⁰⁰

1992 yılından AB'ye üyeliğini tamamladığı 2007 yılına kadar Bulgaristan ekonomisinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Özellikle demokratikleşme sürecinde liberal ekonomiye geçiş ile birlikte özelleştirmeler oldukça önem kazanmıştır. Özelleştirme politikasını “devlet, en kötü işletmecidir” düşüncesiyle kuran Bulgaristan'da ilk olarak 1948 yılında devletleştirilen özel mülkler mahkeme kararıyla yeniden eski sahiplerine verilmiştir. Akabinde, uygulamaya konulan yapısal reformlar çerçevesinde özelleştirmelere hız verilmiş, bunun sonucunda da 15 yıl içinde tüm özelleştirmeler hemen hemen tamamlanmıştır. 15 yıllık süreçte sistem değişikliği sonrası kullanılmayan, atıl kalan ve teknolojisi yeni sisteme yetişemeyen bir çok tesisin özelleştirilmesi de dahil olmak üzere toplamda 5,334 özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir. Bu özelleştirmeler karşılığında yaklaşık 11 milyar dolar gelir elde edilmiştir.²⁰¹

2002 yılında oluşturulan yeni özelleştirme yasasıyla birlikte süreci yönetme yetkisi Özelleştirme Ajansı'na verilmiştir. Bahsedilen yasaya dayanarak, özelleştirme sonrası denetimi sağlamak için Ekonomi Bakanlığı'na bağlı görevli bir birim kurulmuştur. 1992-2001 yılları arasında özelleştirmelerden yaklaşık 1,448 milyon dolar gelir elde edilmiştir. Bu tutar aynı dönemde ülkeye giren toplam yabancı yatırımın yüzde 32'sini oluşturmaktadır.²⁰² Özelleştirme çalışmaları kapsamında Ağustos 2002'de, Devlet Sigorta Enstitüsü (DZI) yerel bir firmaya satılmıştır. 24 Eylül 2002 tarihinde yapılan

²⁰⁰ OECD, *A Review of Bulgarian Privatisation*, 23-24 November 1998, p.1.

²⁰¹ Trabzon Ticaret Borsası, *Bulgaristan Özelleştirme Notu*, 2010.

²⁰² Konya Ticaret Odası, *Dünya ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*, Konya: 2009, ss. 17-18.

ihaleyle Bulgar Telekom'a ait tüm hisseler, 250 milyon Euro karşılığında Viva Ventures Holding'e satılmıştır.²⁰³

2003 yılında Bulgaristan devlet bankalarının tamamı, çoğunluğu yabancı yatırımcılar olan şirketlere satılarak, özelleştirilmeleri tamamlanmıştır. Bu hamlesiyle hükümet, aralarında BNP PARIBAS, KBC, Societe Generale ve Citibank gibi büyük bankaların bulunduğu birçok yabancı bankayı, ülkeye stratejik yatırımcı olarak çekmeyi planlamıştır. Bu satışlardan sonra Bulgaristan bankacılık sisteminin yaklaşık % 73'ü yabancı şirketlerin eline geçmiştir.

Hükümetlerin hepsi yapısal reformlara ve ekonomik planlamalara sadık kaldı, fakat dünya ekonomisini etkisi altına alan küresel kriz, Bulgaristan'ın olumlu gidişatını da kötü etkilemiştir. 2004-2008 arası dönemde yıllık ortalama % 6 büyüyen Bulgaristan ekonomisi, 2009 yılında % 5,5 küçülme yaşamıştır. 2010 yılında kurulan “*Özelleştirme ve Özelleştirme Sonrası Kontrol Ajansı*” devlet ait varlıkların satışlarını ve özelleştirme sonrası kontrolünü gerçekleştirmek için tek yetkili kurum olmuştur.²⁰⁴ Devlete ait işletmelerin büyük çoğunluğunun özelleştirildiği ülkede ancak 2011'den sonra yeniden büyüme sağlanabilmiştir.

Bulgaristan, hükümetlerin sık sık değiştiği değişikliklerle ve yasal ve düzenleyici çerçeveye ilgili belirsizliklerin bir sonucu olarak, yabancı yatırımları çekmede diğer geçiş ekonomileri kadar başarılı olmamıştır.²⁰⁵ 2016 yılındaki en büyük iki özelleştirme işlemi, Tokuda Hospital Group ve City Clinic Group'un Türk şirketi olan Acıbadem'e satılması ve şişelenmiş su şirketi Devin'in Belçikalı Spadel Grubu tarafından satın alınmasıdır.²⁰⁶

Tablo 3 Bulgaristan'da 2018'e kadar tamamlanmış olan özelleştirme sayılarının sektörel dağılımını göstermektedir. 2018 yılına kadar toplamda 5.282 özelleştirme işlemi yapılmıştır. Bu işlemlerden elde edilen gelir yaklaşık 12.555 milyon dolardır. Görüldüğü gibi ilk sırayı 1.647 işlemle sanayi sektörü almıştır. Bu, toplam özelleştirme işlemlerinin yaklaşık yüzde 30'una denk gelmektedir. Onu takip eden sektörler sırasıyla ticaret, tarım

²⁰³ a.g.e, s.18.

²⁰⁴ Bulgaristan Özelleştirme Başkanlığı, *2018 Özelleştirme Raporu*.

²⁰⁵ OECD, a.g.e., p.6.

²⁰⁶ Amerika Birleşik Devletleri Dışişleri Bakanlığı, *2017 Yılı Yatırım Ortamı Tabloları: Bulgaristan*, 2017.

ve ormancılık, turizm ve inşaat sektörleridir. Kültür, sağlık ve savunma gibi sektörlerde yapılan özelleştirme işlemi oldukça azdır.

Tablo 3- Bulgaristan’da Sektörlere Göre Özelleştirme İşlemi (1993-2018)

TOPLAM	5 282
SANAYİ	1 647
TİCARET	1 177
TARIM VE ORMANCILIK	622
TURİZM	526
İNŞAAT	536
ULAŞIM	385
ENERJİ	202
KÜLTÜR	56
SAĞLIK HİZMETİ	53
SAVUNMA	47
DİĞER	31

Kaynak: Bulgaristan Özelleştirme Ajansı, www.priv.government.bg, (12.05.2019)

2.1.3. Romanya’da Özelleştirme Uygulamaları

2. Dünya Savaşı’ndan sonra ekonomik olarak çökuşe geçen Romanya, ekonomisini kalkındırmak için çeşitli reformlar denemiştir. Aralık 1989 Devrimi sonrası rejim değişimine giden hükümet, serbest piyasa ekonomisine uyum sağlamak ve iktisadi gelişmeyi sürdürmek adına dış ticarete önem vermiştir. Bu amaçla belirlenen politikalar arasında özelleştirme reformunu gerçekleştirmek de vardır. Bu reformu gerçekleştirmek için ülkede kamuya ait kuruluşların hızlı ve şeffaf bir şekilde özel sektöre satılması gerekmektedir. Özelleştirme reformu özellikle IMF, Dünya Bankası ve AB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenmiştir.²⁰⁷

²⁰⁷ İzmir Ticaret Odası, *Romanya Ülke Raporu*, 2018, s.2.

Romanya'da özelleştirmenin ilk aşaması, devlete ait işletmelerin şirketlere veya kurumlara dönüşümünü destekleyen 15/1991 sayılı Kanun ile başlamıştır. Romanya'nın özelleştirme stratejisini geliştirmek, özelleştirme yöntemlerini belirlemek, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşları incelemek ve özelleştirme sonrası denetimi sağlamak amacıyla 1991 yılının başlarında *Devlet Mülkiyet Fonu* kurulmuştur. 2001 yılında bu fon *Devlet Mülkiyetinin Özelleştirilmesi ve Yönetimi Kurumu*'na daha sonra ise 2004'de *Devlet Varlıklarını Kurtarma İdaresi*'ne dönüştürülmüştür.²⁰⁸

İlgili yasaya göre, ticari işletmelerdeki devlet hisselerinin yaklaşık % 30 oranında hissesi, beş bölgesel özel mülkiyet fonuna devredildi. Kalan % 70'lik kısım ise Devlet Mülkiyet Fonu tarafından yönetilmekteydi. Bu fonun yönetim kurulu; Ulusal Özelleştirme Ajansı başkanı ve Cumhurbaşkanı, Parlamento ve Hükümet tarafından atanan üyelerden oluşmaktadır. Başlangıçta parlamentonun gözetiminde özerk olarak faaliyet gösteren Devlet Mülkiyet Fonu daha sonra tamamen hükümete tabi olmuştur.²⁰⁹

1994 yılının ortalarında, hükümet devlete ait varlıkları yeniden değerlemeye karar verdi ve akabinde hisse senedi fiyatlarını dört ile beş kat arttırdı. Bu hamle önceki üç yılda gerçekleşen yüksek enflasyonu telafi etmeyi ve varlıklı kişiler tarafından satın alınan özelleştirme kuponlarını etkisiz hâle getirmeyi amaçlıyordu. Bu müdahale sonrası özelleştirme uygulamaları durma noktasına gelmiştir. Ülkede özelleştirmeler ancak 1995 yılın sonlarında -Dünya Bankası'ndan alınan 280 milyon dolarlık kredi de dahil olmak üzere- yapılan uluslararası anlaşmalar yardımıyla hız kazanmıştır.²¹⁰

1993 itibariyle, Romanya'da hem devlete ait ve hem de yabancı sermayeli 209 şirket faaliyet göstermiştir. Aynı yıl özel sermayeli şirketlerin sayısı 512'dir. Ayrıca 1993-1996 dönemi arasında MEBO yöntemiyle (bir şirketin varlıklarının işçilere ve çalışanlara satıldığı Romanya'ya özgü özelleştirme yöntemidir) yaklaşık 837 şirket satılmıştır. Bu toplam özelleştirmelerin yaklaşık % 35'ini karşılamaktadır. 1995-1996 arasında "cuponiada" adı verilen, belli bir miktara kadar kamu özelleştirme kuponlarının

²⁰⁸ Razvan Hagimă, "The Transition and Privatization Processes In Romania", *CES Working Papers*, V.6, N.3 (2014), p.39.

²⁰⁹ Ileana Tache, "The Mass Privatization Process in Romania: A Case of Failed Anglo-Saxon Capitalism", *10th Bi-Annual Conference of the EACES (European Association of Comparative Economic Studies)*, Moscow, 2010, p.5.

²¹⁰ a.g.m., p.6.

ücretsiz olarak dağıtıldığı kitlesel bir özelleştirme programı başlatılmıştır. Bu özelleştirmenin son aşaması olarak kabul edilmektedir. 1997 yılında, özelleştirme sürecinde devletin müdahalesini kısıtlayan ve yerel yöntemi daha aktif kılmayı amaçlayan bazı yasal değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklikler sonrasında, hükümet tarafından oluşturulan kurum (Devlet Mülkiyet Fonu) var olmaya devam etse de, görev ve yetkilerinin neredeyse tamamı diğer merkezi, yerel veya kamu idari makamlarına devredilmiştir.²¹¹

1990-94 yılları arasında kullanılan ana özelleştirme yöntemleri: ortak girişim, pilot şirket özelleştirilmesi ve çalışanlara hisse satışı şeklindedir. Daha sonra tüm özelleştirme yöntemleri kullanılmasına rağmen özelleştirmelerden beklenen performansa ulaşamamıştır. 1996 yılının sonuna gelindiğinde yalnızca 69 tanesi büyük olan toplamda 2.716 ticari işletme özelleştirilmiştir. Bu düşük performansın en önemli nedeni, devletin benimsediği arz odaklı yukarıdan aşağıya yaklaşımdır. Bu yaklaşım, söz konusu ticari şirketlerin fazlalığından dolayı yetersiz kalmıştır. Daha sonra talep odaklı bir standarda geçilmesiyle birlikte özelleştirmeler hız kazanmaya başlamıştır. Aynı zamanda özelleştirmeyi uygulamak için siyasi otorite eksikliği ve gerekli ortamın oluşmaması da performansı olumsuz etkilemiştir. Hükümet bu olumsuz ortamdaki çıkışı hızlandırmak için yeni bir özelleştirme kuponu dağıtma kararı aldı, bu kuponlar mevcut mülkiyet sertifikalarına ek olarak devlete ait şirketlerde % 30'luk bir sermayeyi de içeriyordu. Yapılan bu düzenleme her ne kadar çalışmalarını hızlandırsa da aynı zamanda özelleştirme sürecini gereksiz yere karmaşık hale getirmiştir.²¹²

Romanya'nın özelleştirme kapsamı, hızı ve başarısı diğer geçiş ülkeleriyle kıyaslandığında oldukça kötü bir görüntü vermekteydi. Ekim 1997'de ticari sermaye stoğunun yalnızca % 11'i özelleştirilebilmiştir. Bu oran başarısız kabul edildiği için bir an önce özelleştirmenin hukuki dayanağını geliştirmek adına önceden çıkarılan yasalar kapsamlı bir şekilde revize edilmiştir. Bu kapsamda Mayıs 1997 ile Haziran 1999 arasında tam 15 farklı yasal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler her ne kadar iyi

²¹¹ Hagimă, a.g.m, pp. 40-41.

²¹² Dick Welch, "Chapter 5 Privatization in Romania from 1989 to 2007", *Privatization in Transition Economies: The Ongoing Story*, ed Ira W. Lieberman, Daniel J. Kopf, Emerald Group Publishing Limited, (2007), pp. 208-209.

niyetli olsa da, özelleştirme sürecini daha da yavaşlatmıştır. 1997 yılında Dünya Bankası, Romanya'nın özelleştirme politikasını iyileştirmek adına hükümete yardımcı olmuştur. Yapılan düzenlemeler sonrasında;

- Romanya ekonomisinin liberalizasyonu sağlanmıştır.
- 4.000 fazla KİT'in özelleştirilmesi tamamlanmıştır.
- Kamu hizmetlerinin kurumsallaşması başlamış ve şirketler özelleştirme için uygun hale getirilmiştir.
- Özel teşebbüslerin önündeki engeller kaldırılmıştır.²¹³

Tüm bu reform çalışmalarından sonra 1999 yılının başlarında Romanya Kalkınma Bankası'nın özelleştirme programına alınmasıyla, devlet bankalarının özelleştirilmesi süreci başlamıştır.

Tablo 4- Romanya'da Özelleştirme İşlemleri (1993-1998)

ŞİRKET BÜYÜKLÜĞÜ	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
KÜÇÜK	239	771	1,031	2,010	2,930	3,823	10,804
ORTA	24	134	404	640	797	4,066	6,065
BÜYÜK	2	15	44	69	105	784	419
TOPLAM	265	860	1,479	2,719	3,832	8,073	17,288

Kaynak: Dick Welch, *Privatization in Romania from 1989 to 2007*, p.211.

Tablo 4'de 1993'ten 1998'e Romanya'da şirket büyüklüğüne göre özelleştirme işlemleri yer almaktadır. Tablo 4 verilerine göre yıllar itibariyle özelleştirme işlemleri artış vardır. Özellikle 1997 ve 1998 arasında büyük ölçekte yapılan özelleştirmelerin sayısındaki artış göze çarpmaktadır. İncelenen dönemde 419 tane büyük ölçekli olmak üzere toplamda 17.288 özelleştirme işlemi yapılmıştır. 2000'li yılların başına kadar beklenen performansı veremeyen özelleştirme uygulamaları 2001'den itibaren hızlanmıştır. Bu da öncelikle yabancı yatırımları daha sonra da geniş ölçüde kalkınmayı beraberinde getirmiştir.

²¹³ a.g.m., p. 209-210.

2007 itibariyle: devlete ait sanayi şirketlerinin neredeyse tamamının özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. Aynı zamanda elektrik dağıtımının özelleştirilmesi konusunda ilk adımlar da bu yılda atılmıştır. Gaz üretim endüstrisinin bir kısmı satılmış, dağıtım şirketlerinin hepsinin özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. Devlet telekomünikasyon şirketi de bu dönemde satılmıştır. Devlet Tasarruf Bankası CEC dışında tüm devlet bankalarının satışı tamamlanmıştır. Tüm bu olumlu gelişmelere rağmen demiryolu, liman, havayolu ve postane faaliyetlerinin özelleştirilmesi konusunda eksiklikler mevcuttur.²¹⁴

Tablo 5- Romanya’da En Önemli Özelleştirmeler (1992-2015)

Devlete Ait Şirket	Alıcı Şirket	Özelleştirilme Yılı	Özelleştirme Tutarı
Banca Comerciala Romana	Erste Group (Austria)	2006	2.200 milyon Euro
Petrom	OMV Group (Austria)	2004	700 milyon Euro
Romtelecom	/OTE Hellenic Telecommunication Organization (Greece)	1998	675 milyon Dolar
Romcim	Lafarge (France)	1997	214 milyon Dolar
Banca Romana de Dezvoltare	Societe Generale (France)	1999	188 milyon Dolar
Banc Post	General Electric Capital Corporation and Banco Portugues de Investimento (USA and Portugal)	1999	93 milyon Dolar
Sidex	ArcelorMittal (Luxembourg-India)	2001	70 milyon Dolar
Rompetrol Rafinare	Rompetrol Group BV Rotterdam	2000	63 milyon Dolar
Automobile Craiova	Ford Motor Company (USA)	2007	57 milyon Euro
Casial Deva	Lasselberger/HeidelbergCement (Austria/Germany)	1997	52 milyon Dolar

Kaynak: Luminita Chivu, et al., Deindustrialization and Reindustrialization in Romania, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017, p. 59.

Romanya’da 1992 ve 2015 yılları arasında 7.700’den fazla devlet işletmesi özelleştirilmiştir. Bu özelleştirmelerden yaklaşık 15 milyar dolar gelir elde edilmiştir. 1992-2015 arasında yapılan en önemli 10 özelleştirmenin listesi Tablo 5’te gösterilmiştir.

²¹⁴ a.g.m., p. 218.

Tablo 5’deki sıralama özelleştirme geliri en büyük şirketten en küçüğe doğru yapılmıştır. Görüldüğü üzere en büyük geliri sağlayan 3 sektör sırasıyla; bankacılık, petrol ve telekom olmuştur. Dikkat çeken bir başka konu ise; ülkede en son 2007 yılında büyük çaplı bir özelleştirme yapılmıştır. Sonraki sekiz yılda listeye girecek kadar büyüklükte bir satış olmamıştır.

Ülkede son haliyle özelleştirmelerin neredeyse hepsi tamamlanmıştır. Fakat elektrik, enerji ve ulaşım gibi sektörlerde KİT’lerin hakimiyeti sürmektedir. Bahsi geçen sektörler kamu maliyesinde önemli bir konumda olduğu için, şu an için pazarda devlet elinin tamamen çekilmesi söz konusu olmamıştır.

2.1.4. Slovenya’da Özelleştirme Uygulamaları

Yugoslavya’dan ayrılan diğer geçiş ekonomilerinde olduğu gibi Slovenya’da da özelleştirmeye geçiş aşamasında ilk olarak mülkiyet sahipliğinin belirsizliği önemli bir sorun olmuştur. Yugoslavya’nın ekonomik rejiminden dolayı birçok işletme devlete ait değildir. İlk adım olarak, sosyal mülkiyette olan işletmelerin belirli bir mülkiyet yapısına kavuşturulması için çalışmalar yapılmıştır.

1990’ların başında başlayan bu dönüşüm hareketiyle beraber öncelikle mülk sahipliğinin devri sağlanmıştır. Ağustos 1990 yılında kabul edilen *Sosyal Mülkiyet Yasası* ile birlikte sosyal sermayeli firmaların aşamalı bir şekilde karma şirketlere dönüşümü sağlanmıştır. Aynı zamanda bu yasa, çalışanların indirimli olarak işletme hisselerini almalarını sağlayacak ve teşvik edecek bir özelleştirme yöntemini öngörmüştür.²¹⁵ Aynı yıl ülkedeki özelleştirme sürecinin yapılandırılması, sürdürülmesi ve denetlenmesi amacıyla iki devlet kurumu kurulmuştur. Bunlar; *Özelleştirme Ajansı* ve *Kalkınma Fonu*’dur. *Özelleştirme Ajansı*’nın işlevi ülkedeki özelleştirmeleri izlemek, sürecin işlerliğini kontrol etmek, kuralları oluşturmak ve son olarak özelleştirme programlarını onaylamaktır. *Kalkınma Fonu* ise; sosyal sermayeli işletmelerin satışını veya yeniden yapılandırma sürecini takip ederek, kendi portföyünün satışıyla görevlidir.²¹⁶

²¹⁵ Joze Mencinger, “Privatization in Slovenia”, *Slovenian Law Review*, V. 3 (2006), p.67.

²¹⁶ Bojan Zidaric and Matija Rojec, “Privatisation in Slovenia”, *International Business Lawyer* (1994), p.453.

Kolektif işletmelerin mülkiyet dönüşüm süreciyle, serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinin çakışması, Slovenya'nın iktisadi gelişimi adına rahat hamle yapmasını zorlaştırmıştır. Bu kapsamda, 1992 yılında çıkarılan *Şirket Mülkiyetinin Dönüştürülmesi Hakkında Kanun* ile birlikte mülkiyet yapılarının tanımı bölümlere ayrılarak yapılmıştır. Söz konusu işletmelerden;

- Çalışanlara dağıtmak için ayrılan pay: %20,
 - İade Fonu'na devredilecek pay: %10,
 - Emekli Sandığı'na devredilecek pay: %10,
 - Kalkınma Fonu'na ayrılan pay: %20,
 - İç ve dış yatırımcıya satılmak üzere ayrılan pay: %40,
- olarak belirlenmiştir.²¹⁷

Uygulanan program Slovenya hükümetinin beklediği sonuçları vermemiştir. Yeni mülkiyet yapısı, ağırlıklı olarak çalışanlar ve yöneticilerin egemen olduğu bir mülkiyet yapısına dönüşmüştür. Bu da hükümeti, planladığı yabancı yatırımcıyı çekme hedefinden uzaklaştırmıştır. Endüstriyel yapılanmaya yardımcı olmak ve yapılması planlanan özelleştirmelere itici güç olmak üzere kurulan Kalkınma Fonu da istenen performansı verememiştir. Bütün bu başarısızlık ortamı özelleştirmeler için yeni bir mevzuatın gerekliliğini ortaya çıkarmıştır²¹⁸.

Özelleştirmenin hukuki altyapısını geliştirmek adına yapılan düzenlemeler 1998 yılına kadar sürmüştür. Bu kapsamda, Nisan 1998'de yürürlüğe giren *Özelleştirmelerin Tamamlanması Hakkında Kanun* ile birlikte Slovenya'da özelleştirmeler hızlanmıştır. Devam eden süreçte, 1.481 işletme toplamda 4,5 milyar dolar karşılığında özelleştirilmiştir. Ve aynı zamanda yeniden yapılandırılması mümkün olmayan 59 işletme de tasfiye edilmiştir.²¹⁹

Gerek siyasi başarısızlık ortamı, gerek rejim değişikliğinin yarattığı belirsizlikler nedeniyle Slovenya'da büyük çaplı özelleştirmelerin gerçekleşmesi uzun zaman almıştır. Ülkedeki büyük çaplı yapılan ilk özelleştirmeler bankacılık sektöründe görülmüştür. 2001

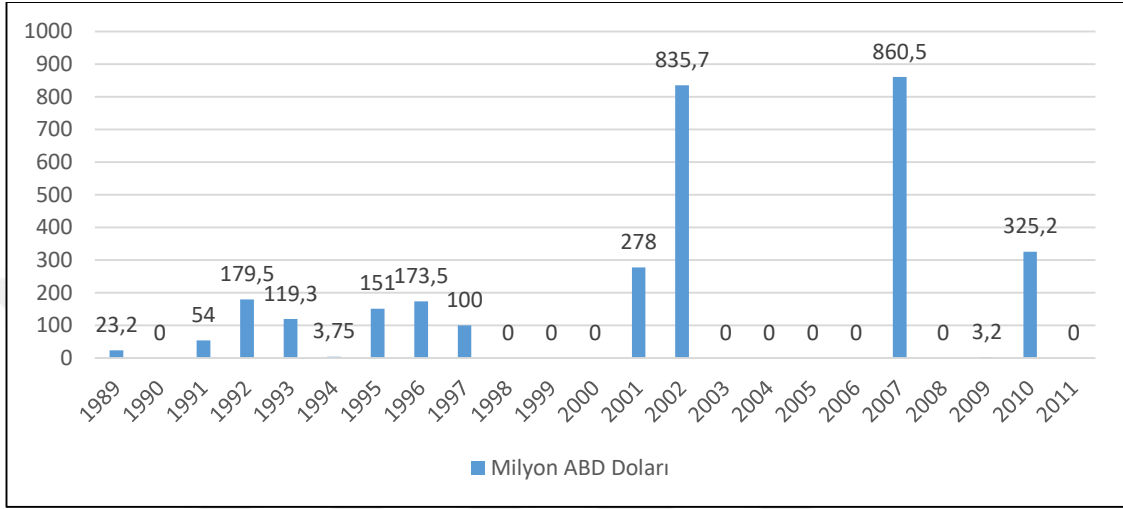
²¹⁷ Privatization Barometer, *Slovenia: Privatization Milestones*.

²¹⁸ Mencinger, a.g.e., s.67.

²¹⁹ a.g.m.

yılında SKB Banka'nın % 96'lık hissesi 140 milyon dolara, 2002'de ise devletin en büyük bankalarından biri olan Nova Ljubljanska Banka'nın toplamda % 73 oranında hissesi yaklaşık 833 milyon dolara satılmıştır.²²⁰ Akabinde kamuoyunun özelleştirmeye tepkisi artınca, özelleştirmeler belirli süreyle askıya alınmıştır.

Grafik 17- Slovenya Özelleştirme Gelirleri (1989-2011)



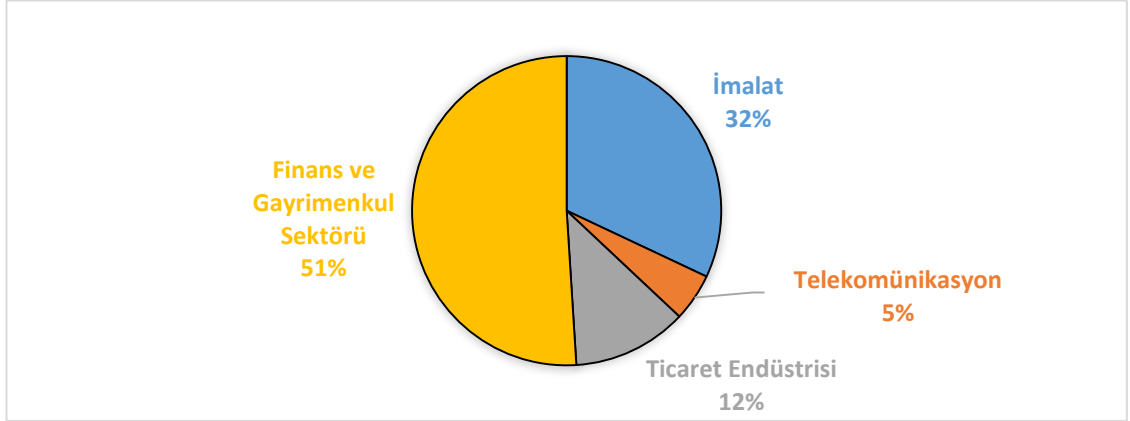
Kaynak: Privatization Barometer, Database.

Slovenya'da yaklaşık 5 yıl özelleştirmelere ara verilmesinin ardından, Grafik 17'de de görülebileceği gibi 2007 yılında özelleştirme çalışmaları yeniden başlamıştır. Bu kapsamda Slovenska Industrija Jekla – SIJ şirketinin % 55,35 oranındaki hissesi yaklaşık 140 milyon ABD dolarına satılmıştır. Akabinde Banka Koper ve Istrabenz şirketlerine ait bir kısım hisseler toplamda 266 milyon dolara satılmıştır. Son olarak 2007 yılının sonlarına doğru Slovenya'nın en büyük bankalarından biri olan Nova Kreditna Banka Maribor'un % 49 oranında hissesi yaklaşık 460 milyon dolara satılmıştır. Bu satışın büyük gelir elden edilen ikinci banka satışı olmuştur. Devam eden süreçte, 2010 yılının sonlarına doğru Droga Kolinska şirketinin satışından 325 milyon ABD doları gelir elde edilmiştir.²²¹

²²⁰ Privatization Barometer, Database.

²²¹ a.g.e.

Grafik 18- Slovenya’da Özelleştirme Gelirlerinin Sektörel Dağılımı (1989-2011)



Kaynak: Privatization Barometer, Database.

Grafik 18’de 1989-2011 yılları arasında Slovenya’da gerçekleştirilmiş özelleştirmelerin sektörel olarak dağılımını gösterilmektedir. Bu Grafiğe göre, *finans ve gayrimenkul sektörü* toplam özelleştirmelerin yarısından fazlasına tekabül etmektedir. Bunda büyük bankaların satışının payı büyüktür. Bunu % 32’lik oranıyla *imalat sektörü* takip etmiştir. Bu dönemde telekomünikasyon sektörünün payı çok düşüktür. Özellikle iktisadi kalkınmayı ve yabancı sermaye girişini arttırmak için telekom gibi büyük çaplı özelleştirmelerin hızlandırılması çalışmalarına başlanmıştır.

2014 yılının ortalarında mevcut hükümet özelleştirme çalışmalarının yeniden başlaması için harekete geçmiştir. Bu doğrultuda daha önceden programa alınan 15 şirket yeniden özelleştirme sürecine dahil olmuştur. Bunlardan 2 tanesi daha önceden satışı onaylanan kimyasal ürün üreticisi Helios Grup ve lazer üreticisi Fotona’dır. Listedeki diğer işletmeler arasında Slovenya’nın en büyük ikinci bankası olan Nova KBM bulunmaktadır. Ayrıca Aerodrom Ljubljana havaalanı, Ulusal Telekom Şirketi, inşaat malzemeleri üreticisi Cinkarna Celje ve ülkenin en büyük gıda grubu olan Žito firması da özelleştirilecek şirketler arasında yer almaktadır.²²²

2017 yılında devlete ait işletmelerin kârlılığı gelişmiştir ancak özelleştirme ivmesi istenilen hıza ulaşamamıştır. Mülkiyet yapılarının karmaşık olması sebebiyle çalışmalar yavaş ilerlemektedir. Bu yıl yalnızca iki özelleştirme anlaşması tamamlanmıştır. Bunlar;

²²² Republic of Slovenia, “Slovenian Government Restarts Privatisation Process”, *Press Release*, 28 July 2014.

araba parçaları üreten Cimos şirketi ve kağıt fabrikası olan Paloma'dır. 2018 yılına gelindiğinde, geçici hükümet, ülkenin en büyük devlet bankası olan NLB Group'un % 50'sini 2018'in sonuna kadar ve % 25'ini 2019'un sonuna kadar satılması yönünde bir karar almıştır.²²³

2.1.5. Yunanistan'da Özelleştirme Uygulamaları

Yunanistan'da özelleştirme çalışmalarının ilk adımları 1990 Nisan seçimlerinden sonra atılmıştır. İlk süreç özelleştirme adına bazı belirsizlikleri de beraberinde getirmiştir. Hukuki altyapının yetersiz olması ve ülkenin içinde bulunduğu ekonomik sistemin henüz özelleştirmeye hazır olmaması sebebiyle bu dönemde özelleştirme işlemi yapılamamıştır. Halkın kamu girişimlerinin satılmasına tepkisinin ölçülmeye çalışıldığı bu dönemde, özelleştirmenin mevzuatındaki eksiklikler yüzünden ilgili taraflar (satıcılar, arabulucular, teklif sahipleri ve özelleştirilecek şirketler) haklarını ve yükümlülüklerini bilemedikleri için, özelleştirme konusunda başarılı olunamamıştır.²²⁴

Yunanistan'da özelleştirmeleri gerekli kılan birden fazla faktör bir arada bulunmaktadır. Bunlardan ilki kamu açıklarının kapatılması için ihtiyaç duyulan finansmandır. Özellikle 1990'lı yıllardan sonra kamu açıklarında meydana gelen artış, hükümeti tedbir almaya yöneltmiştir. Bunda 1980'li yıllarda devralınan sorunlu firmaların payı büyüktür. Hem verimsiz ve etkisiz yönetimden dolayı meydana gelen kamu zararları yüzünden hem de satıştan gelecek paranın ciddi bir kaynak oluşturması yüzünden, kamu şirketlerinin özelleştirilmesine sıcak bakılmıştır. İkinci olarak, politik görüşler ve uluslararası kuruluşların oluşturduğu baskı da ülkenin özelleştirme politikasını etkilemiştir. Özellikle AB'ye üye olma yolunda Yunanistan'dan özelleştirme politikasını doğru yönetmesi beklenmiştir. Aynı zamanda uluslararası finans kuruluşları da verdikleri krediler ve destekler karşısında bazı ekonomik reformlar talep etmişlerdir. Bu reformlardan biri de özelleştirme olmuştur. Ek olarak, IMF ve OECD raporlarında yapılan ekonomik öneriler, serbestleşme politikalarının genişlemesine ve özelleştirme lehine tutumların değiştirilmesi üzerinde de olumlu bir etki yapmıştır.²²⁵

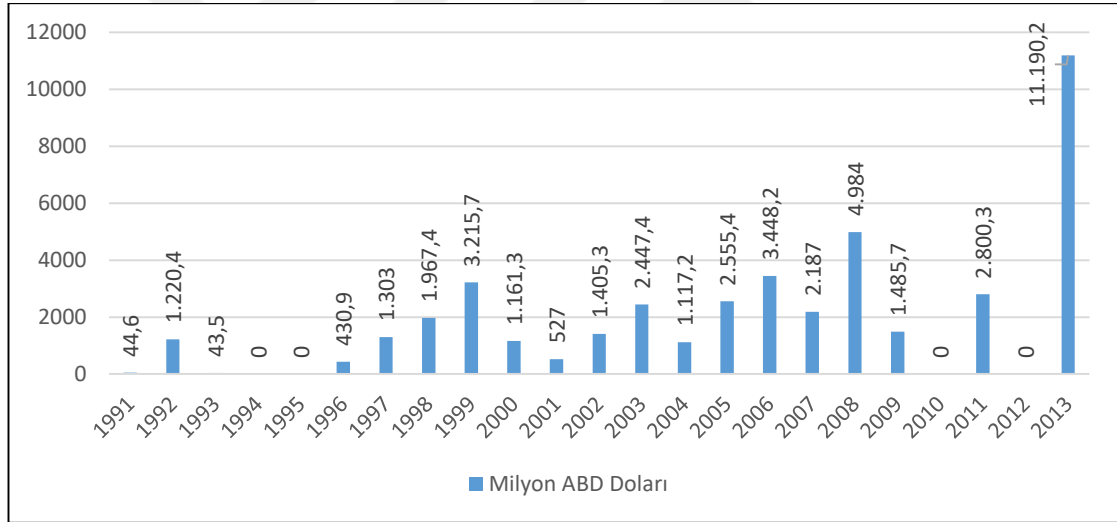
²²³ EBRD, *Country Assessments: Slovenia, Transition Report 2018-19: Work in Transition*, p.3.

²²⁴ Michael R. Tsibris, "Privatisations in Greece", *International Business Lawyer*, March (1993), p. 132.

²²⁵ Spiros K.Lioukas, "Privatization in Greece", *Privatization: A Global Perspective*, ed. V.V. Ramanadham, London: Taylor & Francis Group, 2005, p.33.

Ülkede uygulanan ilk özelleştirme programı yalnızca Endüstriyel Yeniden Yapılanma Örgütü'nün (IRO) portföyündeki işletmeleri içermektedir. 1991 ve 1992 yıllarında Olympic Marine denizcilik şirketi, Chios Bankası ve çimento üreticisi Elvim'in satışıyla ülkedeki ilk özelleştirmeler yapılmıştır. Ancak 1993 yılından sonra özelleştirme uygulamaları güçlü siyasi ve sendika muhalefetiyle engellenmiştir. 1995 yılında, Yunanistan'ın Avrupa Ekonomik ve Para Birliği'ne (EMU) adaylığının kabul edilmesinin ardından özelleştirme politikası yeniden değişmiştir. Çünkü söz konusu Birlik, ülkenin ekonomi politikalarının güvenilirliğini arttırmak için hükümetlere yapısal reformları uygulama yönünde baskı yapmıştır. Nitekim üç yıl süren aradan sonra, özelleştirme işlemleri 1996 yılında yeniden başlamış ve ivme kazanmıştır. Bu ikinci özelleştirme dalgasıyla birlikte, temel olarak kamu hizmetleri ve telekomünikasyon sektörlerinde satışlara öncelik verilmiştir.²²⁶

Grafik 19- Yunanistan Özelleştirme Gelirleri (1991-2013)



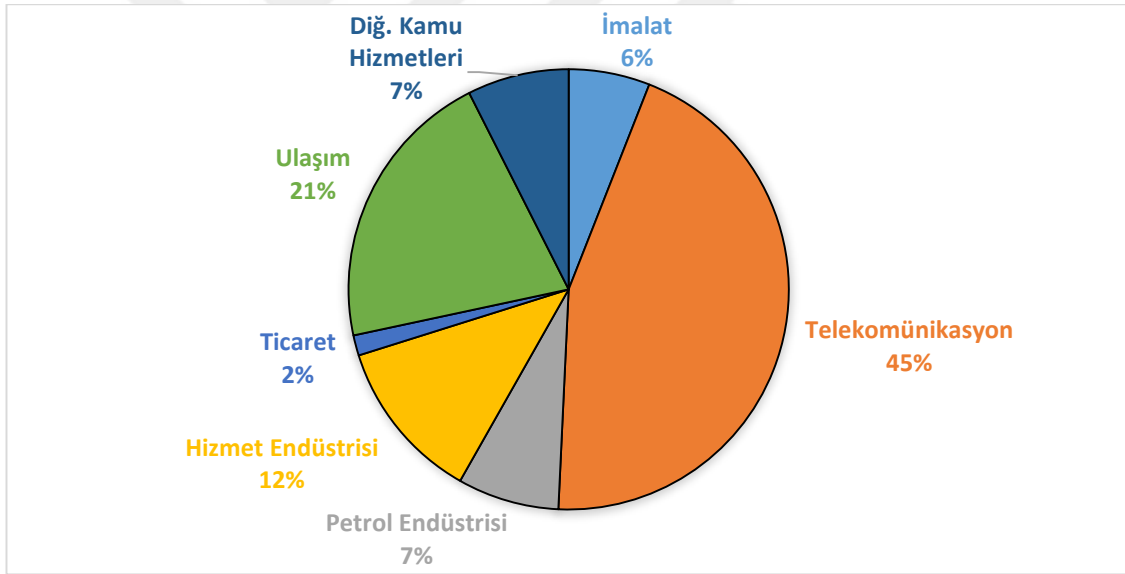
Kaynak: Privatization Barometer, Database.

1996-2000 yılları arasında toplamda 27 kamu işletmesinin satışı gerçekleşmiştir. Bu satışlardan toplamda 8 milyar ABD dolarından fazla gelir elde edilmiştir. Bu gelirin neredeyse yarısı 1999 yılında elde edilmiştir. Bunda yaklaşık yüzde 15 oranında hissesi, 1 milyar dolara satılan OTE Telekom şirketinin payı büyüktür. 2000 yılından sonra da

²²⁶ Ioannis N. Kallianiotis, "Privatization in Greece and Its Negative Effects on the Nation's Social Welfare", *Journal of Business & Economic Studies*, V.19, N. 1 (2013), p.2.

özelleştirmeler hız kesmeden devam etmiştir. 2001-2007 yılları arasında yapılan 25 özelleştirme işleminden yaklaşık 13.7 milyar ABD doları gelir elde edilmiştir. Bu süreçte aralarında Emporiki Bank, Agricultural Bank of Greece ve Postal Savings Bank gibi ülkenin önemli bankalarının satışı gerçekleşmiştir. Sonraki süreçte, özelleştirme gelirleri ilk sıçramasını 2008 yılında yaklaşık 5 milyar ABD dolarına ulaşarak yapmıştır. Ülkede 2008 yılına kadar yapılmış olan en büyük özelleştirme işlemi Piraeus Limanı'nın 35 yıl süreyle satılmasıyla gerçekleşmiştir. Bu işlemden toplamda 4.3 milyar ABD Doları gelir elde edilmiştir. Yunanistan adına kamu işletmelerinin satışlarından en çok gelir kazanılan yıl 2013 olmuştur. Bu yılda yaklaşık 11.2 milyar ABD doları gelir elde edilmiştir. Bu tutarın çok büyük kısmını Bank of Piraeus'un 9.8 milyar Dolar'a satışından elde edilen gelir oluşturmaktadır.²²⁷

Grafik 20- Yunanistan'da Özelleştirme Gelirlerinin Sektörel Dağılımı (1991-2013)



Kaynak: Privatization Barometer, *Atlas: Greece: Static*.

Ülkede özelleştirme işlemlerinin başladığı 1991 yılından 2013 yılları arasında toplam 78 özelleştirme işlemi yapılmıştır. Bu işlemlerden toplamda 42 milyar 226 milyon dolar gelir elde edilmiştir (Grafik 19).

²²⁷ Privatization Barometer, Database.

Grafik 20 ise bu işlemlerin sektörel olarak dağılımını gösterilmektedir. Telekomünikasyon sektörü özelleştirmeden elde edilen gelir bakımından % 45'lik oranıyla en büyük paya sahiptir. Bunu % 21 ile ulaşım sektörü, % 12 ile de hizmet endüstrisi takip etmiştir.

Son dönemde ülkedeki özelleştirme politikasını uluslararası gelişmeler ve AB ile yürürlükte olan Ekonomik ve Parasal Birlik çerçevesinde uygulanan ortak politikalar belirlemiştir. Ek olarak son yıllarda ülkenin içinde bulunduğu olumsuz ekonomik ortam ve yaşanan finansal kriz, özelleştirmeleri zorunlu kılmıştır. Yunanistan her ne kadar kamu işletmelerinin satışına sıcak baksa da, diğer taraftan satılan kurumlardaki kontrolü de kaybetmemeye gayret etmektedir. Özelleştirmeler, 2010 yılından beri Yunanistan'a kredi veren uluslararası finans kuruluşları ile yardım anlaşmalarında önemli bir rol oynamıştır.²²⁸

AB'den istenen 86 milyar dolar kredi karşılığında Yunanistan hükümeti 2020 yılına kadar 50 milyar dolarlık özelleştirme yapmayı taahhüt etmiştir. Fakat sürecin yavaş ilerlemesinden dolayı 31.08.2018 tarihi itibarıyla bu hedefin yalnızca yüzde 6'sına ulaşılabilmektedir.²²⁹

2.2. Avrupa Birliği'ne Aday Olan Balkan Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamaları

AB ülkeleri, serbest piyasa ekonomisini temel alan bir ekonomik yapıya sahiptir. Bu sebeple, bu ülkelerde özel sektörün ekonomideki payının artırılması ve rekabet ortamının iyileştirilmesi çok önemlidir. Kamu mal ve hizmetlerinin özel sektöre devrini ifade eden özelleştirmeler, bu konuda oldukça önemli bir paya sahiptir. Bu yüzden AB'ye üyelik sürecinde olan ülkelere, ekonomik reformlar altında özelleştirme çalışmalarını hızlandırmaları hatta sonuçlandırmaları beklenmektedir. Bu başlık altında, AB'ye üyelik yolunda olan aday Balkan ülkelerinden Sırbistan, Bosna Hersek, Kuzey Makedonya, Arnavutluk, Karadağ ve Kosova'nın özelleştirme süreçleri incelenecektir.

²²⁸ T.C. Ekonomi Bakanlığı Atina Ticaret Müşavirliği, *Yunanistan'ın Genel Ekonomik Durumu ve Türkiye ile Ekonomik-Ticari İlişkileri*, s.27.

²²⁹ T.C. Ticaret Bakanlığı, *Yunanistan: Genel Ekonomik Durum*.

2.2.1. Sırbistan’da Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme sürecini ülkenin politik yapısından bağımsız olarak incelemek mümkün değildir. Özelleştirme kısa vadede gelir kaynağı olarak düşünülse de, uzun vadede ekonomik ve sosyal yapı üzerinden belirgin değişimlere yol açmaktadır. Bu değişim özelleştirmenin yapıldığı ülkenin ekonomik yapısına göre farklılık göstermektedir. Serbest piyasa ekonomisinde uygulanan özelleştirmeler ile geçiş sürecindeki ülkelerin kalkınma hamlesi olarak gördükleri özelleştirmeler taban tabana zıtlık göstermektedir. Sırbistan örneğinde de olduğu gibi özelleştirmeler daha çok belirlenen planlara ulaşmak adına yapılması gereken reformlar sonucunda gündeme gelmiştir.²³⁰

Yugoslavya dağıldıktan sonra, yürürlükte olan mevcut özelleştirme yasası, yeni cumhuriyetlerde tamamen terk edilmiştir. Bu durumun aksine Sırbistan eski özelleştirme yasasını model olarak kullanarak, üzerinde değişikliklere ve düzenlemelere gidip, kendi özelleştirme modelini oluşturmuştur. Bunun öncelikli sebebi dağılma sürecinden önce hali hazırda başlamış olan özelleştirmelerin ve hak edişlerin zarar görmesinin istenmemesidir. Aynı zamanda bu hamle, Sırbistan’ı özelleştirme sürecini hızlandırma noktasında güçlendirmiştir.²³¹

2000 yılına kadar özelleştirme adına çeşitli adımlar atılmasına rağmen gerek hukuki altyapının yetersiz olması gerekse ülkenin içinde bulunduğu ekonomik belirsizlikler yüzünden istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Çoğunluğu küçük ölçekli olan toplamda 428 işletme özelleştirme programına alınmış olsa da 2000 yılının sonunda yalnızca 18 tanesinin satışı gerçekleşmiştir.²³²

Yapılan düzenlemelere rağmen, Sırbistan özelleştirmelere geç başlayan geçiş ekonomilerinden birisi olmuştur. Ülkede, gerçek anlamda ilk Özelleştirme Yasası 2001 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu döneme kadar hukuki altyapının bir türlü yerleşmemiş olmasından dolayı çoğu özelleştirme işlemi yarım kalmış, büyük bir kısmının

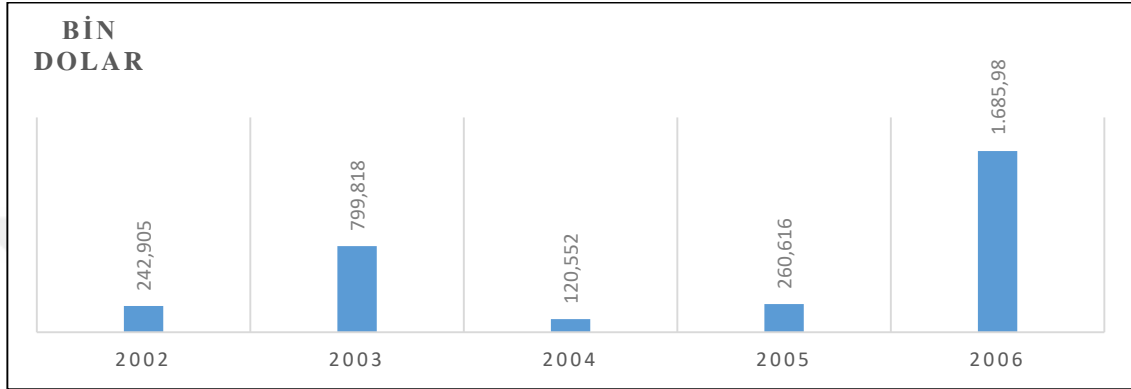
²³⁰ Ivan Vujačić, Jelica Petrović Vujačić. "Privatization In Serbia-An Assesment Before the Last Round" *Ekonomski Anali/Economic Annals*, V.61, N.209 (2016), p.46.

²³¹ a.g.m., p.47.

²³² Boris Begovic, Bosko Mijatovic and Bosko Zivkovic, "The New Model of Privatization in Serbia", *Center for Liberal Democratic Studies Belgrade* (2000), p.8.

tamamlanması da uzun zaman almıştır. Bunda kanunda öngörülen özelleştirme yöntemlerinin yetersiz kalmasının etkisi de büyüktür. Yeni kanunla birlikte özelleştirme işlemlerinde artış yaşanmaya başlamıştır. 2002-2006 yılları arasında 1.407 işletme ihale ve açık artırma yöntemleriyle özelleştirilmiştir. Bu satıştan yaklaşık 1.7 milyar dolar gelir elde edilmiştir (Grafik 21).

Grafik 21- Sırbistan Özelleştirme Geliri (2002-2006)



Kaynak: Mirko Cvetkovic, et al., *Privatization in Transition Economies: The Ongoing Story*, p.236.

İlerleyen dönemlerde Sırbistan hükümeti özelleştirme yasasını geliştirmek ve genişletmek adına çalışmalar yapmıştır. Özellikle yeni özelleştirme modellerinin ve yöntemlerinin denenmesi yönünde adımlar atılmıştır. Özelleştirme kapsamına alınan 500'den fazla işletmenin satış sürecinde yaşanan belirsizlikler ve gecikmeler yüzünden, 13 Ağustos 2014'te yeni bir Özelleştirme Yasası yürürlüğe girmiştir. Yeni yasanın öncelik verdiği temel konu; özelleştirmeye konu olacak şirketlerin sürdürülebilir yapıda olmasıdır.²³³

Yeni yasayla birlikte yaklaşık 92.000 çalışanı bulunan 526 şirketin, 1 yıldan kısa bir sürede özelleştirme sürecine dahil edilmeleri hedeflenmiştir. Bu şirketler özellikle başlangıçta yeniden yapılanma sürecinde özelleştirme programına alınmasına rağmen satışı gerçekleşmeyen ya da iptal edilen ve yarım kalan şirketlerden seçilmiştir. Aynı zamanda aralarında yerel medya gruplarının ve kaplıcaların da bulunduğu, daha önceden özelleştirme sürecinden geçmemiş işletmeler de yeni yasayla birlikte özelleştirme planına

²³³ Sırbistan Cumhuriyeti Ekonomi Bakanlığı.

dahil edilmiştir. Yeni yasaya göre, sermaye ve varlık satışının yanı sıra, hükümet bu şirketler için doğrudan stratejik ortaklar arayabilir veya işletme hisselerini ücretsiz olarak çalışanlara ve stratejik ortaklara aktarabilecektir. Hükümetin yeni süreçten beklentisi büyük olmasına rağmen, özelleştirilmesi düşünülen işletmelerin devlete ve özel sektöre olan büyük miktardaki borcu yüzünden satışlar gerçekleşmemiş ya da ileri bir tarihe ertelenmiştir. Haziran 2015 itibariyle, neredeyse tamamı yerel medya grubu olan 72 şirketin satışı gerçekleşmiştir. Sürecin doğru yönetilememesi sebebiyle Sırbistan hükümeti özelleştirmelerden beklediği sonucu alamamıştır. Özellikle kısa vadede işsizliği körükleyip, gelir anlamında da olumlu bir sonuç edememiştir.²³⁴

Günümüzde Sırbistan her ne kadar serbest piyasa ekonomisini benimsemiş olsa da kamu halen çok geniş bir müdahale alanına sahiptir. Son yıllarda AB müzakere sürecinin etkisiyle, özelleştirme çalışmaları artmıştır. Özelleştirme portföyünde 2019 itibariyle özelleştirme süreci devam eden 86 devlet işletmesi bulunmaktadır.

2.2.2. Bosna Hersek'te Özelleştirme Uygulamaları

Bosna Hersek, bağımsızlığını ilan ettiği 3 Mart 1993'ten beri ciddi ekonomik sorunlar yaşamaktadır. Bir yandan 1992-1995 arasında yaşanan ülkedeki iç savaşın meydana getirdiği tahribatın yaraları sarılırken, bir yandan da ekonomik rejim değişimiyle mücadele edilmiştir. Ülkede karma ekonomiden liberal düzene geçiş sürecinde köklü değişimlere ihtiyaç duyulmuştur. Ciddi reformlarla desteklenen bu değişimler, savaş sonrası yeniden yapılanma sürecindeki ülkeyi ekonomik anlamda daha da güçsüzleştirmiştir. Söz konusu reformlardan biri de özelleştirmelerdir. Bosna Hersek, özelleştirme anlamında diğer Balkan ülkelerine kıyasla geç kalmış bir ülkedir.

1992 yılının başlarında Bosna Hersek'in bağımsızlık için düzenlediği referandum özellikle Müslüman ve Hırvat halktan büyük destek toplamıştır ve uluslararası platformda kabul görmüştür. Bağımsızlığın ilan edilmesinden sonra Bosna Hersek'te yaşayan Sırpların özerklik istemesi sebebiyle üç yıl sürecek bir iç savaş meydana gelmiştir.²³⁵

²³⁴ Vujacic, a.g.m., pp. 71-73.

²³⁵ Harun Semercioğlu, "Bosna Hersek'te Yaşanan Boşnak-Sırp Çatışmasının Analizi", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.16, S.63 (2017), ss.1341-1342.

Bu savaşı bitiren anlaşma, ABD ve Avrupa Birliği'nin de desteğiyle; Bosna-Hersek Cumhuriyeti Devlet Başkanı Aliya İzzetbegović, Yugoslavya Federal Cumhuriyeti Devlet Başkanı Slobodan Milošević ve Hırvatistan Devlet Başkanı Franjo Tuđman tarafından 14 Aralık 1995 yılında imzalanan Dayton Anlaşması'dır. Bu anlaşma sonrası Bosna-Hersek kantonlara bölünmüştür. Ülkenin % 51'ini Bosna-Hersek Federasyonu'nun, geriye kalan % 49'unu ise Sırp Cumhuriyeti'nin (Republika Srpska) (FBiH) kontrol etmesi kararlaştırılmıştır.²³⁶ Söz konusu savaş Bosna Hersek ekonomisi için bir yıkım olmuştur. Savaş sonrasında ekonominin çok büyük bir bölümü tahrip olmuştur. Yaşanan savaş çeyrek milyondan fazla kişi ölümüne ve 3 milyon kişinin göç etmesine sebep olmuştur. Savaş sonrasında konutların % 20'si, hastanelerin neredeyse yarısı, okulların % 75'i ve sanayi tesislerinin yarısından fazlası tahrip edilmiştir. Savaş sonrası sanayi üretimi önceye oranla % 5'e, elektrik ve kömür üretimi % 10'a, hayvancılık % 30'a ve kişi başına düşen gelir ise % 20'ye kadar düşmüştür.²³⁷

Yugoslavya dağılmadan önce şu anki Bosna Hersek Federasyonu'nda özelleştirme çalışmaları sürmekteydi. Savaş ve geçiş süreciyle yarım kalan veya iptal olan satışlar 1997 yılında yeniden başlatılmıştır. Eski modele bağlı kalınarak düzenlenen yeni yasaların kabul edilmesiyle birlikte Özelleştirme Ajansı kurulmuştur. Hukuki altyapı hazırlanırken, savaş nedeniyle meydana gelen ciddi nüfus kaybından dolayı özelleştirme sürecine vatandaşın da dahil olduğu yöntemler göz ardı edilmiştir. Bunun yerine mülkiyetin devrini hızlandıran toplu özelleştirmeler ve kupon yöntemi tercih edilmiştir. Bu yöntemler yalnızca Bosna Hersek'te değil, aynı zamanda geçiş sürecinde olan ve ulusal sermaye eksikliği yaşayan tüm ülkelerde kullanılmaktadır.²³⁸

Bahsi geçen dış faktörlere ek olarak, Bosna Hersek'te etkin özelleştirme sürecinin işlenmesine engel teşkil eden bazı iç faktörler de mevcuttur. Bunlar;

- Özelleştirme hedeflerinin eksik ve yetersiz olması,
- Aşırı şeffaf işleyen özelleştirme süreci,

²³⁶ "Summary of the Dayton Peace Agreement on Bosnia-Herzegovina", University of Minnesota: Human Rights Library, 1995.

²³⁷ World Bank, Bosnia and Herzegovina: Country Assistance Evaluation, Report No: 29824, Washington, 2004, p.1.

²³⁸ Enisa Salimović, "Privatisation in Bosnia and Herzegovina", *Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, V.2, N.3 (1999), pp.164-165.

- Uygulamaların yavaş olması ve
- Yüksek beklentiye rağmen hukuki düzenlemelerin eksik kalması olarak sayılabilir.²³⁹

Siyasi belirsizlikler ve mevzuatın yeterli olmaması sebebiyle, Bosna Hersek'te kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve ticari ortamın iyileştirilmesi süreci yavaş ilerlemiştir. Bu durum potansiyel yabancı yatırımcıları da tedirgin ettiği için planlanan özelleştirmeler gerçekleştirilememiştir.

Reform hareketlerinin hızlanmasıyla birlikte, mevzuatta yapılan değişimler 2000 sonrasında etkisini göstermeye başlamıştır. Özellikle 2004 yılı ve sonrasında ülkeye giren DYY miktarı artış göstermiştir. 2000-2003 yılları arasında ülkeye giren yıllık ortalama DYY 228 milyon Euro iken, 2004-2008 arası dönemde bu tutar 788 milyon Euro'ya kadar yükselmiştir. Bu artışı etkileyen sebeplerden de birisi de 2007 yılında yapılan büyük ölçekli özelleştirmelerdir. Bunlardan en önemlisi ise Telekom Sırske'nin 646 milyon Euro karşılığında satılmasıdır.²⁴⁰

Özelleştirme çalışmaları, Bosna Hersek Özelleştirme Ajansı, Bosna-Hersek Federasyonu'ndaki kanton özelleştirme ajansları ve Sırska Yatırım-Kalkınma Bankası (IRBRS) tarafından yönetilmektedir.²⁴¹

Bosna Hersek Özelleştirme Ajansı'nın verilerine göre 31 Ekim 2016 tarihi itibarıyla özelleştirme verileri aşağıda Tablo 6 yardımıyla gösterilmiştir.

Tablo 6- Bosna Hersek Özelleştirme İşlem ve Tutarları

Özelleştirme Portföyündeki İşletme Sayısı	1.450
Küçük Ölçekli Yapılan Özelleştirme Sayısı	278
Büyük Ölçekli Yapılan Özelleştirme Sayısı	356

²³⁹ Nedžad Polić, "Initial And Second Privatization In Bosnia And Herzegovina – Results, Challenges And Perspectives", *Conference Proceedings: International Conference of the Faculty of Economics Sarajevo (ICES)*, 2008, p.5.

²⁴⁰ Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası, *Bosna Hersek Sektör Raporları: Sosyo-Ekonomik Yapı ve Sektörel Değerlendirme Özeti*, Ankara: 2010, s.50.

²⁴¹ Bosna Hersek Federal Özelleştirme Ajansı

Borsa Yoluyla Satışı Yapılan Sermaye Sayısı	3
Halka Arz Yoluyla Kısmen Ya da Tamamen Yapılan Özelleştirme Sayısı	747
Tamamlanan Özelleştirme Sayısı	1.088
Özelleştirilmesi Planlanan Devlet Sermayesi	13.5 milyar KM
Özelleştirilmiş Devlet Sermayesi	5.8 milyar KM
Menkul Kıymet Geliri	8.4 milyar KM
Nakit olarak elde edilen gelir	0.6 milyar KM
Özelleştirilmemiş sermaye tutarı	7.7 milyar KM

Dipçe: Km = Konvertibl Mark

Kaynak: Bosna Hersek Özelleştirme Ajansı

Tablo 6'ya göre planlanan özelleştirmelerden 1.088 tanesinin satışı gerçekleşmiş olup, bu sayı toplamın yaklaşık yüzde 75'ini karşılamaktadır. Büyük ölçekli özelleştirmelerin büyük çoğunluğunun satışı gerçekleşmiştir. 2016 itibariyle özelleştirme portföyünde bulunan özelleştirilmemiş işletmelerin piyasa değeri 7.7 milyar Km tutarındadır.

2017 itibariyle Bosna Hersek Federasyonu'nda devlet sermayesinin % 43'ü ve planlanan özelleştirmelerin % 75'i tamamlanmıştır. Ayrıca Srpska Cumhuriyeti'nde 723 devlet işletmesinin özelleştirme işlemi tamamlanmıştır. Özelleştirme yoluyla elde edilen toplam gelir 870 milyon Euro'dur.²⁴²

Bosna Hersek halihazırdaki ekonomik konumuyla yerli ve yabancı yatırımcıya özelleştirme kapılarını sonuna kadar açmış bir ülkedir. Bosna Hersek Yabancı Yatırım Teşvik Ajansı'na göre, bugün itibariyle ülkede özelleştirme süreci hızla devam etmektedir. Küçük ölçekte yapılan özelleştirmelerin % 60'ı tamamlanmış, büyük ölçekteki şirketlerin ise % 30'undan fazlasının satışı gerçekleştirilmiştir. Özellikle ekonomik büyümeyi desteklemek için yabancı yatırım hacmini arttırmayı planlayan

²⁴² Bosna Hersek Federal Özelleştirme Ajansı.

Bosna Hersek hükümeti, özelleştirmelerin önündeki engelleri kaldırmak adına çalışmalar yapmaktadır. Bu kapsamda; telekomünikasyon, elektrik dağıtım, madenler ve ulaşım gibi stratejik önemi olan büyük ölçekli özelleştirmeler için çalışmalar yapılmaktadır.²⁴³

2.2.3. Kuzey Makedonya’da Özelleştirme Uygulamaları

1991 yılında bağımsızlığını kazanan Kuzey Makedonya Cumhuriyeti yeniden yapılanma ve kalkınma önceliklerini NATO’ya ve AB’ye üyelik doğrultusunda belirlemiştir. Serbest piyasa ekonomisine geçiş yolunda ciddi reformlar yapan Makedon hükümeti, ekonomik anlamda ilk adımları özelleştirme ile atmıştır. Bu bağlamda özelleştirme politikasında toplu özelleştirme modeli yerine daha ticari bir model tercih edilmiştir. Bu model, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların pozisyonuna göre özelleştirme yöntemi uygulamayı öngörmektedir. Kamu işletmelerinin özel durumuna göre özelleştirme yöntemini belirlemenin en büyük gerekçesi, Makedon özelleştirme politikasının temel hedefinin verimlilik olmasıdır. Özelleştirme sonrası işletmelerin verimliliğinin artmasıyla ülke ekonomisinin verimliliğinin de artacağı düşünülmüştür. Bu da uzun vadede özelleştirme ile amaçlanan ekonomik istikrar hedefine ulaşmayı sağlayacaktır.²⁴⁴

Makedonya’da özelleştirmelerden sorumlu olan tek kurum Özelleştirme Ajansı’dır. Ajansın asıl işlevi; sosyal sermayenin dönüşümünü örgütlemek, kontrol etmek, uygulamak ve denetimini sağlamaktır. Özelleştirme konusundaki tüm kararları ajans aldığı için bu noktada hükümetin özelleştirmelere müdahalesi oldukça sınırlıydı. Özünde, ajansın hükümet ve şirketler arasındaki iletişimi düzenleyen bir konumu vardır. Başlangıçta Ajans Yönetim Kurulu alanında uzman profesyonellerden oluşsa da, zamanla yöneticiler iktidara yakın siyasi görevlilerden seçilmeye başlanmıştır. Bu yüzden hükümet değişikliklerine bağlı olarak Özelleştirme Ajansı’nın da hedefleri değişiklik göstermiştir.²⁴⁵

²⁴³ Foreign Investment Promotion Agency of Bosnia and Herzegovina, *Privatization Opportunities*.

²⁴⁴ Maria Jovanoska, et al, *Privatisation and Restructuring of the Socially-and State-Owned Enterprises in the Republic of Macedonia and Its Implications on Corporate Governance*, OECD, 2002.

²⁴⁵ Slobodan Shajnoski, "Privatization and Organized Crime in Macedonia", *European Journal on Criminal Policy and Research*, V.22, I. 4 (2016), p. 658.

1993 yılında yürürlüğe giren “*Sosyal Sermayeli İşletmelerin Dönüşüm Kanunu*”yla birlikte, ülkede sosyal mülkiyete sahip olunan şirketleri, mülkiyet hakları tanımlanmış şirketlere dönüştürme faaliyetleri başlamıştır. Bu faaliyetler aynı zamanda; ekonomik verimliliği arttırmak, yabancı sermayeyi ülkeye çekmek, sermaye piyasasını geliştirmek ve devlete gelir sağlamak gibi alt amaçları da barındırmaktaydı. İlgili yasa, kapsama alınan işletmelerin çalışan sayısına ve büyüklüğüne göre aşağıdaki özelleştirme yöntemlerini sunmaktadır.²⁴⁶

1- Küçük İşletmeler: - Çalışanların hisse satın alması, -İşletme hisselerinin bir kısmının satılması.

2- Orta Ölçekli İşletmeler: -İşletmenin kısmen veya tamamen satılması, - Yönetimin işletmeyi satın alması, -Çalışanların işletmeyi satın alması, ek yatırım için hisse satışı, borç / özkaynak takası.

3- Büyük İşletmeler: Orta işletmelerle aynı yöntemi kullanır. Fakat bazı farkları vardır. Bazı yöntemler için (yönetimin işletmeyi satın alması, ek yatırım için hisse satışı) belirli miktarlarda peşinat istenmektedir.

Ayrıca ayırt edilmeksizin tüm işletmelerde ortak olarak; -İşletme varlık satışı, -İflas altında işletmenin dönüşümü, – Kiralama yöntemleri de kullanılmaktadır.

1996 yılının başlarında tarım, şans oyunları ve sigortacılık faaliyetleri de dahil olmak üzere toplam 1.600 işletmenin özelleştirilmesine başlanmıştır. Aynı yıl, devlet arazileri, ormanlar, tam kamusal mal üreten işletmeler gibi ulusal çıkara sahip şirketler özelleştirme programından çıkarılmıştır. Bankaların özelleştirilme planı başka bir reformun parçası olarak askıya alınmış olsa da, tam kapitalizasyonu sağlamak adına birkaç devlet bankası Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası tarafından desteklenen yabancı yatırımcılara satılmıştır. Sonrasında ise aralarında Makedon Elektrik Enerjisi Şirketi ve Makedon Telekom gibi şirketlerin de bulunduğu büyük ölçekli kamu hizmeti üreten ve altyapı sağlayan kuruluşların da özelleştirilmesi tamamlanmıştır. Bu satışların büyük çoğunluğu Makedon vatandaşlarına, özellikle de şirket çalışanlarına yapılmıştır. Bu süreçte yabancı sermayeye yapılan özelleştirmelerden elde edilen tutar yaklaşık 185

²⁴⁶ Jovanoska, a.g.m., p.2.

milyon Alman Markına ulaşmıştır. Bu da Makedon ekonomisinin kalkınması için itici bir güç olmuştur.²⁴⁷

1999 yılında iktidarı devralan hükümet özelleştirme yasası'nda yöntemsel bazı değişikliklerde bulunmuştur. Yapılan bu değişikliklerle beraber, bir kısmı özelleştirilmiş olan şirketlerden geriye kalan sosyal sermayenin satışını gerçekleştirmek istenmiştir. Aynı zamanda bu yasayla henüz özelleştirmesi mümkün olmayan şirketlerin satışı da hızlandırılmak istenmiştir. Bu bağlamda sunulan yöntem, hükümete bir kamu girişiminin satışı esnasında doğrudan potansiyel bir alıcıyla görüşmesine fırsat vermiştir. Yapılan anlaşmanın koşullarını kamuya açıklama zorunluluğu getirmeyen bu yeni yöntem, her ne kadar süreci hızlarsa da, zamanla yolsuzluğa yol açmıştır. Aynı zamanda şeffaflığın göz ardı edilmesi ve suistimale açık bir yöntem olması sebebiyle kamuoyundan tepki almış, nihayetinde 2000 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.²⁴⁸

1995-2003 döneminde Makedonya'da özelleştirme çalışmaları gittikçe hızlanmıştır. Bu dönemde ülkedeki özelleştirmeler neredeyse tamamlanmıştır. Yapılan satışların birçoğu büyük ölçekli ve maddi değeri yüksek olan işletmelerdir. Tablo 7'de bu dönemde yapılması planlanan özelleştirmelerin sektör itibariyle dağılımı yer almaktadır.

Tablo 7- Makedonya'da Özelleştirmelerin Sektörel Dağılımı

SEKTÖR	ÖZELLEŞTİRİLEN ŞİRKET SAYISI	ÇALIŞAN SAYISI	DEĞERİ (Milyon Euro)
İmalat	403	149.174	1104.4
İnşaat	117	33.499	118.5
Ticaret	385	20.773	253.3
Ulaşım	63	12.080	67.7
Finansal Hizmetler	120	4.417	26.3
Sanat ve Zanaat	58	3.017	9.4
Turizm ve Catering	70	5.890	112.1
Toplam	1.216	228.850	1691.7

Kaynak: Saso Arsov, *Post-Privatisation Retrospective of Macedonia – Could We Have Done It Better?*, SSRN, 2005, pp. 9-10.

²⁴⁷ Tamara Angjelkovska, "The Economical Reforms of the Republic of Macedonia after the Independence", *International Journal of Business and Social Research*, V.4, N.7 (2014), p.72.

²⁴⁸ Saso Arsov, "Post-Privatisation Retrospective of Macedonia – Could We Have Done it Better?", SSRN, 2005. p.8.

Bağımsızlığını ilan ettiği 1991 yılından beri Makedon hükümeti, ekonomisini serbest piyasa ekonomisine dönüştürmek için ciddi reformlar yapmıştır. Zorlu süreç sonunda 2005 yılında AB'ye aday üyeliği kabul edilmiştir. Bugün gelinen noktada Makedonya: ekonomisindeki iç dengeyi koruyabilen, piyasa ekonomisine uyum sağlamış, enflasyon oranları nispeten düşük ve Avrupa pazarında rekabeti kolaylaştırmak adına birçok kurumunun yeniden yapılandığı bir ekonomik sisteme sahiptir. Çıkarılan tüm yeni yasalar AB ile uyum içinde hazırlanmıştır. Makedonya, Dünya Bankası'nın yayınladığı "Kolay İş Yapma 2016 Raporu"na göre 12. sıradayken 2017'de 11. sıraya, 2019 yılında da 10. sıraya yükselerek bölgesinde bu alandaki liderliğini sürdürmüştür.²⁴⁹

Makedonya'da özelleştirme süreci, Özelleştirme Ajansı'nın kapatıldığı 2005 yılında tamamlanmıştır. Ülkede özel sermaye hakim durumdadır. İlgili kanunlar gereğince, geriye kalan kamu girişimlerinin satış işlemlerinde yerli veya yabancı yatırımcıya farklı bir tarife uygulanmamaktadır, her ikisi de eşit fırsatlara sahiptir. Makedonya'da özellikle telekomünikasyon, bankacılık ve sigortacılık olmak üzere neredeyse tüm sektörlerde yabancı sermayenin payı büyüktür.²⁵⁰

2.2.4. Arnavutluk'ta Özelleştirme Uygulamaları

Geçiş ekonomilerinden biri olan Arnavutluk, 1990'lı yılların başlarından sonra planlı ve merkezi sistemli ekonomik yapısından vazgeçerek serbest ekonomiye geçiş için adımlar atmaya başlamıştır. Bu süreç, ciddi reformların gereksinimi de beraberinde getirmiştir. Bu reformlardan birisi de özelleştirmedir. Değişim süreciyle birlikte fiyatlar devlet kontrolünden çıkarak piyasaya bırakılmış, dış ticaretin serbestleştirilmesi için yeni düzenlemeler yapılmıştır. Geçiş sürecinde yaşanan olumlu ekonomik gelişmeler ve reformların kaydettiği aşamalar büyüme oranlarına etki etmiştir. Bu haliyle Arnavutluk diğer Balkan ülkeleri tarafından model olarak görülmüştür. Bütün bu olumlu gelişmelere finans sektörü entegre olamayınca ekonomide yeni bir belirsizlik ortamı oluşmuştur. Kayıt dışı ekonominin yüksek oranlara çıkması, yatırım tercihlerinin yanlış olması ve dövize entegre olan kalkınma stratejisi kısa süre sonra ekonomik istikrarsızlığa neden

²⁴⁹ The World Bank, *Doing Business*, 2019.

²⁵⁰ T.C. Ticaret Bakanlığı, *Doğrudan Yabancı Yatırımlar: Makedonya*.

olmuştur. Bunun sonucunda da 1995 yılının sonuna gelirken ülkede büyük bir ekonomik kriz patlak vermiştir.²⁵¹

Arnavutluk'ta özelleştirme süreci ilk olarak tarım arazileri, arsalar ve küçük ölçekli özelleştirmelerin satışıyla başlamış, büyük ölçekli devlet işletmelerinin satışı için belirgin bir yasal mevzuata ihtiyaç duyulmuştur. Yasal zemini oluşturmak için hükümet tarafından başlatılan düzenlemeler neticesinde, Ağustos 1991'de Arnavutluk Özelleştirme kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile birlikte ilk olarak *Ulusal Özelleştirme Ajansı* kurulmuştur. Bu ajans, kanunun öngördüğü özelleştirme prosedürünü uygulamak ve mülkiyet yapısının dönüşümünü denetlemek ile görevlendirilmiştir. Kanun özelleştirme sürecini ayrıntılı olarak ele almayıp yalnızca genel ilkeleri belirlemiştir. Ek olarak, hedeflenen amaçlar çerçevesinde kullanılması uygun görülen özelleştirme yöntemlerini de saymıştır. Bunlar; açık artırma, çalışanlara doğrudan satış, serbest hisselerin dağıtımı ve uygun görülen diğer yöntemlerdir.²⁵²

Ülkedeki büyük çaplı özelleştirme işlemleri, 2000 yılında Arnavut Mobil Telekom şirketinin % 85 oranında hissesinin satılmasıyla başlamıştır. Bu işlemde yaklaşık 86 milyon dolar gelir elde edilmiştir. 2000'li yıllar boyunca, bankacılık sektörü tamamen özelleştirilmiştir. Bu kapsamda Arnavut Tasarruf Bankası 2004 yılında, 126 Milyon Dolar bedelle satılmıştır. 2007 yılında tekel sıfatı taşıyan mobil telekom şirketi Albtelecom'un % 76 oranındaki hissesi 120 milyon Euroya satılmıştır. Yine aynı dönem Arnavutluk elektrik distribütörü (OSSH) ve ülkedeki tek petrol rafinerisi (ARMO) de özelleştirilen büyük ölçekli firmalar arasındadır. Bu iki satıştan toplamda 230 milyon Euro gelir elde edilmiştir. 2000-2015 yılları arasındaki büyük ölçekli özelleştirmeler Tablo 8'de gösterilmiştir.

2000 yılına kadar büyük ölçekli özelleştirmelere başlayamayan Arnavutluk, 2000 yılında mobil telekomünikasyon şirketi olan Albanian Mobile Communication'un satışıyla ilk büyük özelleştirmesini gerçekleştirmiştir. Devam eden süreçte 2001 ve 2004 yıllarında da büyük miktarda gelir elde edilmiştir (Tablo 8).

²⁵¹ Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, *Arnavutluk Ülke Bülteni*, 2016, s.3.

²⁵² Iraj Hashi, Lindita Xhillari, "Privatisation and Transition in Albania", *Post-Communist Economies*, V. 11, N. 1 (1999), pp. 105-106.

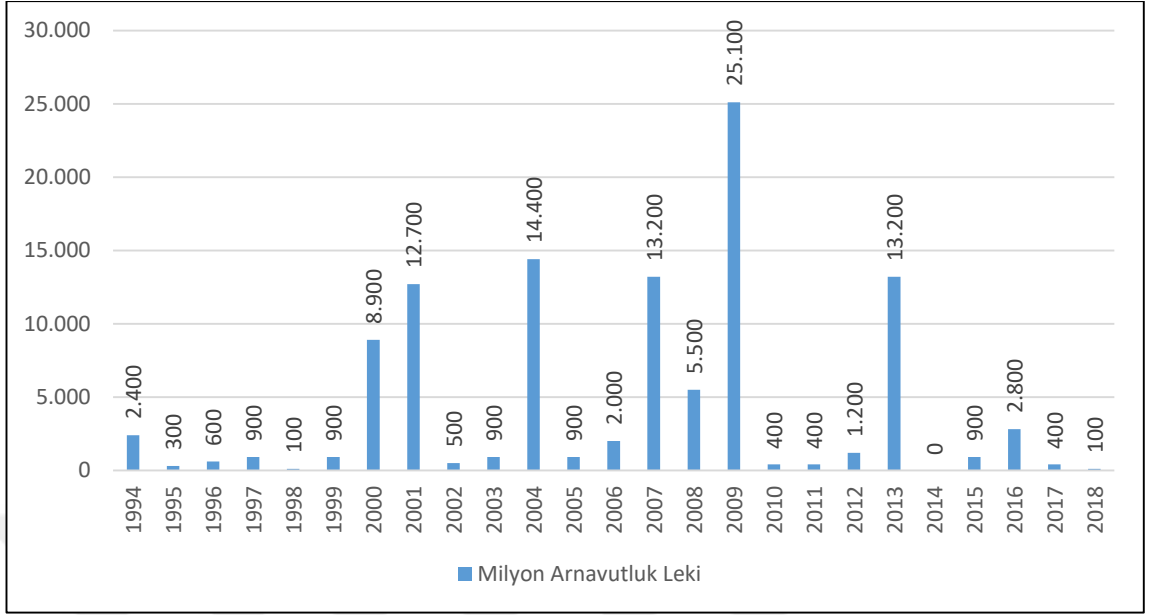
Tablo 8- Arnavutluk'ta Büyük Çaplı Özelleştirmeler (2000-2015)

Özelleştirilen Kamu İşletmesi	Hisse Oranı	Satış Bedeli	İşlem Tarihi
Albanian Mobile Communication	85%	86 Milyon Dolar	Ağustos, 2000
Albanian Savings Bank	100%	126 Milyon Dolar	Aralık, 2004
Albtelecom	76%	120 Milyon Euro	Eylül, 2007
Oil Refinery (ARMO)	85%	128 Milyon Euro	Ocak, 2009
Electricity Distribution (OSSH)	76%	102 Milyon Euro	Nisan, 2009
Albanian Mobile Communication	15%	48 Milyon Euro	Haziran, 2009
Hydropower HEC Bistrica 1 & 2	100%	52 Milyon Euro	Mayıs, 2013
Hydropower HEC Ulez-Shkopet	100%	58 Milyon Euro	Mayıs, 2013

Kaynak: Arnavutluk Ekonomi Bakanlığı.

2007 yılından sonra ülke ekonomisinin istikrar kazanmasıyla birlikte ülkeye yabancı sermaye girişi artmıştır. Özellikle NATO ve Dünya Bankası üyeliği, akabinde AB'ye tam üyelik için müzakerelerin başlaması sebebiyle ülke yabancı yatırımların ilgisini çekmiştir. 2007-2009 arası yapılan özelleştirmeler sonucunda yaklaşık 43.8 milyon Arnavutluk Leki gelir elde edilmiştir (Grafik 22). Özellikle 2009 yılında petrol, telekomünikasyon ve elektrik dağıtım alanlarında hizmet veren büyük kamu şirketlerinin satılmasıyla o yıl özelleştirmelerden rekor gelir elde edilmiştir.

Grafik 22- Arnavutluk Özelleştirme Geliri (1994-2018)



Kaynak: Arnavutluk Ekonomi Bakanlığı Verileri.

2008 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan finansal kriz, Arnavutluk'u da olumsuz etkilemiştir. 2009 yılında yapılan özelleştirmelerin büyük çoğunluğu 2008 yılında yapılan anlaşmalar neticesinde gerçekleşmiştir. Grafik 22'de de görüldüğü üzere 2010-2013 arası dönemde özelleştirmeler gittikçe azalmıştır. 2013 yılında Hidroelektrik üretim işletmesi olan Hydropower HEC Bistrica'nın satışıyla 13.2 milyon Arnavutluk Leki gelir elde edilmiştir. Devam eden yıllarda özelleştirmeler gittikçe azalmıştır. Günümüz itibariyle Arnavutluk küçük ölçekli özelleştirme sürecini tamamlamıştır. Aynı zamanda büyük ölçekli şirketlerin satışında da büyük bir yol kat etmiştir. Ülkede özelleştirme faaliyetleri kamu taşınmazlarının satışı yoluyla sürmektedir.

2.2.5. Karadağ'da Özelleştirme Uygulamaları

2000'li yılların başına kadar tüm Balkan ekonomilerini etkisi altına alan ekonomik istikrarsızlık, Karadağ için de önemli bir sorun teşkil etmiştir. Hükümet, bu olumsuz ekonomik ortamdan çıkıp, ekonomiye yeniden ivme kazandırmak için birtakım reform paketleri oluşturmuştur. Bu reformlardan en önemlisi özelleştirme olmuştur.

Karadağ'da özelleştirme uygulamaları resmi olarak, 1996 yılında yürürlüğe giren Özelleştirme Kanunu ile başlamıştır. Özelleştirme haberi kamuoyu tarafından olumlu karşılanmış, özellikle işçiler yeniden yapılanma sürecine giren ekonomiyi yaşam ve

çalışma koşullarını iyileştirecek bir fırsat olarak algılamıştır. Dönemin hükümet sözcülerinin özelleştirmelerden elde edilecek gelirler ile Karadağ'ın ilk otoyolunun inşa edileceğini, yeni istihdam alanlarının oluşturulacağını ve ekonomik büyümenin hızlanması için kullanılacağını söz vermesiyle birlikte kamuoyunda oluşan umut, daha da alevlenmiştir. Fakat sonrasında, ilgili yasanın suistimal edilmeye açık olması yüzünden, özelleştirme ihalelerinde birçok yolsuzluk yaşanmıştır. Buna ek olarak, hükümet verdiği sözleri tutmamıştır. Mesela yapılması planlanan otoyol hiçbir zaman yapılmamıştır. Ekonomik patlama sözlerinin aksine, özelleştirme uygulamaları devlet bütçesine ve vatandaşa ciddi maliyetlere neden olmuştur.²⁵³

Karadağ Cumhuriyeti 3 farklı özelleştirme yöntemi kullanmaktadır. Bunlar;

- Açık arttırma yoluyla özelleştirme,
- İhale yoluyla özelleştirme,
- İflas yoluyla özelleştirme.

Özelleştirme kanunundaki eksiklikler, değişiklik ihtiyacını doğurmuştur. Bu konuda yapılan geniş çaplı düzenlemelerden sonra 2004 yılında Özelleştirme kanunu revize edilmiştir. Kanunda meydana gelen değişimler olumlu sonuç vermiştir. 2005 yılında özelleştirme uygulamalarından yaklaşık 243 milyon Euro gelir elde edilmiştir. Bu Karadağ Cumhuriyeti'nin bugüne kadar elde ettiği en yüksek özelleştirme gelirdir. 2006-2008 yıllarında ise yaklaşık 144 milyon Euro değerinde satış gerçekleşmiştir. 2008 yılında tüm dünyada etkisi hissedilen küresel krizle birlikte o yıl özelleştirme gelirleri beklenenin çok altında kalmıştır. Akabinde, özelleştirme gelirleri açısından bir diğer tepe noktası 2009 yılı olmuştur. Bu yıl özelleştirmelerden yaklaşık 213 milyon Euro gelir elde edilmiştir (Tablo 9).

2009 yılından sonra kamu işletmelerinin satışından elde edilen gelirlerde düşüş yaşanmıştır. Karadağ Cumhuriyeti Özelleştirme ve Sermaye Yatırım Konseyi'nin yayınladığı yıllık özelleştirme raporlarına göre, 2011 ve 2012 yıllarında özelleştirme geliri elde edilememiştir. Daha sonraki yıllarda ise gittikçe azalan özelleştirme işlemlerinin de etkisiyle gelirlerde ciddi bir düşüş yaşanmıştır.

²⁵³ Zorica Čeranić, "Privatisation In Montenegro – Highway To Destitution?", *Policy Brief*, 2015, pp. 1-2.

Tablo 9- Karadağ Özelleştirme Gelirleri (2005-2018)

YIL	ÖZELLEŞTİRME GELİRİ (Bin Euro)
2005	243,071
2006	79,747
2007	60,956
2008	12,523
2009	213,583
2010	6,062
2011	-
2012	-
2013	15,401
2014	510
2015	3,087
2016	52
2017	-
2018	-

Kaynak: Karadağ Cumhuriyeti, Özelleştirme ve Sermaye Yatırım Konseyi.

Karadağ Hükümeti'nin yayınladığı *2019 Özelleştirme Planı*'nda, ülkenin ekonomi politikasının temel amacının piyasadaki rekabet ortamını geliştirmek olduğu söylenmiştir. Bu amaca yönelik olarak, bazı ekonomik ve mali reformlar belirlemiştir. Öncelik ülkeye girecek doğrudan yabancı sermayenin ve yeni yatırımların önündeki engelleri kaldırmak olacaktır. Bunun için hükümet, yeni yatırımları teşvik etmek amacıyla özelleştirmelere ağırlık vermiştir. Bu bağlamda ülkedeki özelleştirme politikasının temel amaçları da;

- Kamu işletmelerinin verimliliğini arttırmak,
- Piyasadaki rekabeti arttırmak,
- Yabancı sermayenin ülkeye girişini teşvik etmek,
- İstihdamı arttırmak,
- Yaşam standartlarının iyileştirilmek,

olarak sayılmıştır. *2019 Karadağ Özelleştirme Planı*; temel özelleştirme hedeflerini, özelleştirme yöntemlerini, özelleştirme amaçlarını, özelleştirilecek işletme

portföyünü ve özelleştirmenin sosyal yönü için özelleştirilmesi düşünülen lokasyonları içerecek şekilde düzenlenmiştir.²⁵⁴

Günümüz itibariyle Karadağ'da özelleştirme süreci son aşamaya gelmiştir. Kamu işletmelerinin yaklaşık % 80'i özelleştirme kapsamında satılmıştır. Bankacılık alanındaki tüm devlet işletmeleri özelleştirilmiştir. Ülkede toplamda 11 banka bulunmaktadır ve hepsi özel şirketlerin elindedir.

2.2.6. Kosova'da Özelleştirme Uygulamaları

2008 yılında bağımsızlığını kazanan Kosova, geniş çaplı özelleştirmelere en geç başlayan Balkan ülkesi olmuştur. Aslında Kosova'da özelleştirme süreci 1989 yılında başlasa da, o dönemde yaşanan siyasi ve ekonomik sorunlar yüzünden özelleştirilen işletme sayısı çok azdır. Sırbistan hükümetinin Kosova'nın özerkliğini tanımadığını ilan ettikten hemen sonra meydana gelen siyasi kriz nedeniyle özelleştirmelere de ara verilmiştir. 10 yıl süren savaşın ardından 1999 yılında Kosova'nın yönetimini Güvenlik Konseyi Kararı uyarınca Birleşmiş Milletler Kosova Misyonu üstlenmiştir.

Yeni yönetim ile birlikte ilk özelleştirme uygulamaları 2000 yılının başlarında kamu şirketlerini özel sektör yatırımcılarına 10 yıllığına kiralaayan bir sistemle başlamıştır. Ancak, bu sistem de karmaşık ve mevzuat anlamında yetersiz olduğu için, çok fazla kabul görmemiştir. Kosova'nın bağımsızlığını ilan ettiği Şubat 2008 yılına kadar görev yapan Birleşmiş Milletler Kosova Misyonu, Kosova'nın uluslararası piyasada gelişimine destek olmak ve yeniden yapılandırma sürecini sağlamak için görevlendirilmiştir. Yaklaşık 10 yıllık süreçte ülke ekonomisinde olumlu gelişmeler meydana gelmiştir. Savaş sonrası yeniden yapılandırma adına da çalışmalar yapılmıştır. Fakat ülkedeki yoksulluk ve işsizlik sorununa çözüm bulunamadığı gibi, yanlış yönetilen özelleştirme süreci yüzünden yoksulluk ve işsizlik oranlarından artış meydana gelmiştir. Aynı zamanda, 9 yıl boyunca sürdürülen özelleştirme politikasına rağmen ülkede altyapı, otoyol, sağlık ve eğitim gibi faaliyet alanlarında gelişim sağlanamamıştır.²⁵⁵

²⁵⁴ Karadağ Cumhuriyeti, Özelleştirme ve Sermaye Yatırım Konseyi, *2019 Özelleştirme Planı*, ss.2-3.

²⁵⁵ Rita Augestad Knudsen, "Privatization in Kosovo: 'Liberal Peace' in Practice", *Journal of Intervention and Statebuilding*, V.7, N.3, (2013), p.299.

Özelleştirme süreci 2002 yılında *Kosova Güven Ajansı* (KTA) himayesinde başlamış ve bağımsızlık ilan edildikten sonra *Kosova Özelleştirme Ajansı* (PAK) kapsamında faaliyetlerine devam etmiştir. 2003-2004 yılları arasında bekleneni veremeyen özelleştirme süreci, 2005 yılından itibaren ivme kazanmıştır. 2008 yılına kadar iyi bir performans gösteren özelleştirmeler, o yıl tüm dünyada etkisini gösteren küresel kriz nedeniyle sekteye uğramıştır.

Kosova’da özelleştirme sürecinin gecikmesinin nedenleri; ülkenin içinde bulunduğu siyasi belirsizlik, bağımsızlık için verilen silahlı mücadele, iyi tanımlanmamış mülkiyet hakları, özelleştirme mevzuatının yetersiz olması ve kullanılan özelleştirme yönteminin karmaşıklığı olarak sayılabilir.²⁵⁶ Kosova’da özelleştirmeler için “spin-off” adında bir yöntemden yaratılmıştır. Türkçesi “bir şeyden kopup, ayrı bir birim haline gelmek” olan bu yöntem, kamu işletmelerinin yalnızca varlıklarını satarak, yükümlülüklerinin korunduğu bir özelleştirme yöntemidir. Bu yöntemle göre, özelleştirme ajansı bir işletmeyi “bu bir özelleştirmedir” diye belirtmesine gerek kalmadan satabilmektedir. Orijinal mülkiyetin tanımsız bırakıldığı bu yöntem uzun bir süre Kosova’daki mülkiyet problemini ertelese de kamuoyu tarafından birçok kez protesto edilmiştir.²⁵⁷

2008 yılında özelleştirmelerden sorumlu olan KTA görevi PAK’a devretmiştir. PAK görevi devraldığı yıldan itibaren ülkedeki özelleştirme işlemlerinin sayısı gittikçe artış göstermiştir. Ülkenin gelişmesi için uluslararası finans ve yardım kuruluşlarının desteğine ihtiyaç duyan Kosova aynı zamanda yabancı yatırımcılar yoluyla da yeni iş sahaları oluşturmaya çalışmıştır. Kosova özellikle zengin yeraltı kaynaklarını verimsiz kullanmaktadır. Yeterli sermaye ve nitelikli elaman bulunamadığından madenler atıl durumda kalmıştır. Bu nedenle, öncelikli bu alanlara yabancı yatırımcı çekerek istihdam oluşturmayı ve kalkınmayı hedeflemişlerdir.

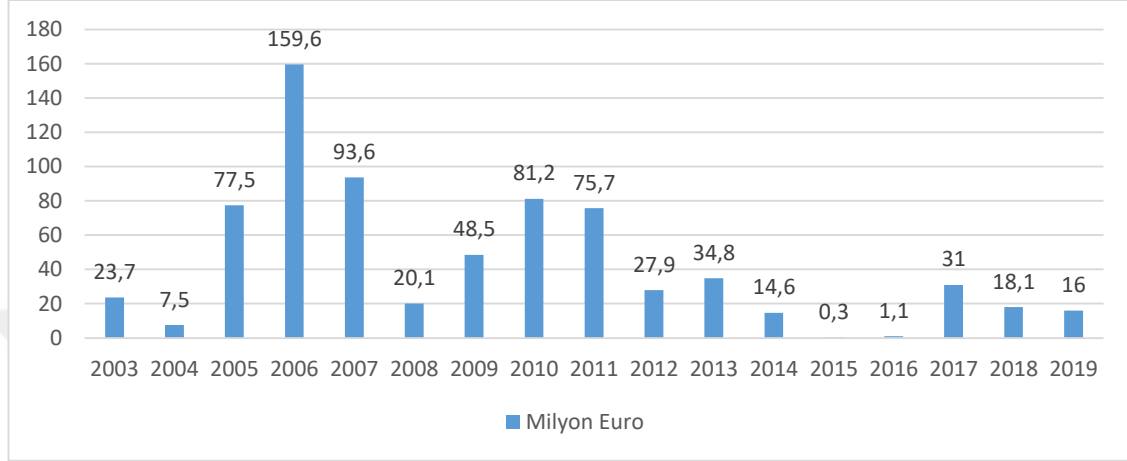
Grafik 23’de, 2003 yılından başlayarak 2019 Mart ayı itibariyle varlık satışlarından elde edilen özelleştirme geliri gösterilmiştir. Bu Grafiğe göre özelleştirme geliri

²⁵⁶ Florin Aliu, “Privatization Process in Kosovo”, *Iliria International Review*, V. 4, N.1 (2014), pp.158-159.

²⁵⁷ Knudsen, a.g.m., pp. 295-296.

bakımından rekor yaklaşık 160 milyon Euro tutarıyla 2006 yılı olmuştur. Toplam tutar 730 milyon Euro'yu aşmaktadır.

Grafik 23- Kosova Varlık Satışı Özelleştirme Gelirleri- (2003-2019)



Kaynak: Kosova Özelleştirme Ajansı.

2012 Haziran ve 2015 Aralık arasındaki dönemde, PAK tarafından toplamda 1.286 özelleştirme sözleşmesi yapılmıştır. Bunlardan 763 tanesi spin-off yöntemiyle yapılmışken, kalan 523 tanesi de tasfiye özelleştirme yöntemiyle yapılmıştır. Özelleştirme kapsamına alınan işletmelerin büyük çoğunluğu tarım ve ticaret alanında faaliyet gösteren şirketlerdir. Öyle ki, bu sıralamada % 21.3'lük oranıyla tarım sektörü başı çekmektedir. Tarım sektörünü % 11.5'lik bir payla ticaret sektörü izlemektedir. Bu dönemde yapılan satışlardan elde edilen toplam özelleştirme geliri yaklaşık 573 milyon Euro'dur. Aynı zamanda buna ek olarak KİT'lerin tasfiyesi yoluyla elden edilen 87 milyon Euro'luk bir gelir de mevcuttur. Bahsi geçen tüm süreç boyunca satışlardan elde edilen toplam özelleştirme geliri 660 milyon Euro'yu aşmaktadır.²⁵⁸

Son yıllarda Kosova özelleştirmelerden beklenen hedefi karşılayamamaktadır. Özelleştirme çerçevesinin yeniden çizilerek, satışların hızlandırılması beklenmektedir. Son birkaç yıldır kamu işletmelerinin satışında bariz bir azalma yaşamıştır. Ekonomiyi

²⁵⁸ Klynveld Peat Marwick Goerdeler (KPMG), *Investment in Kosovo*, 2017, p.14.

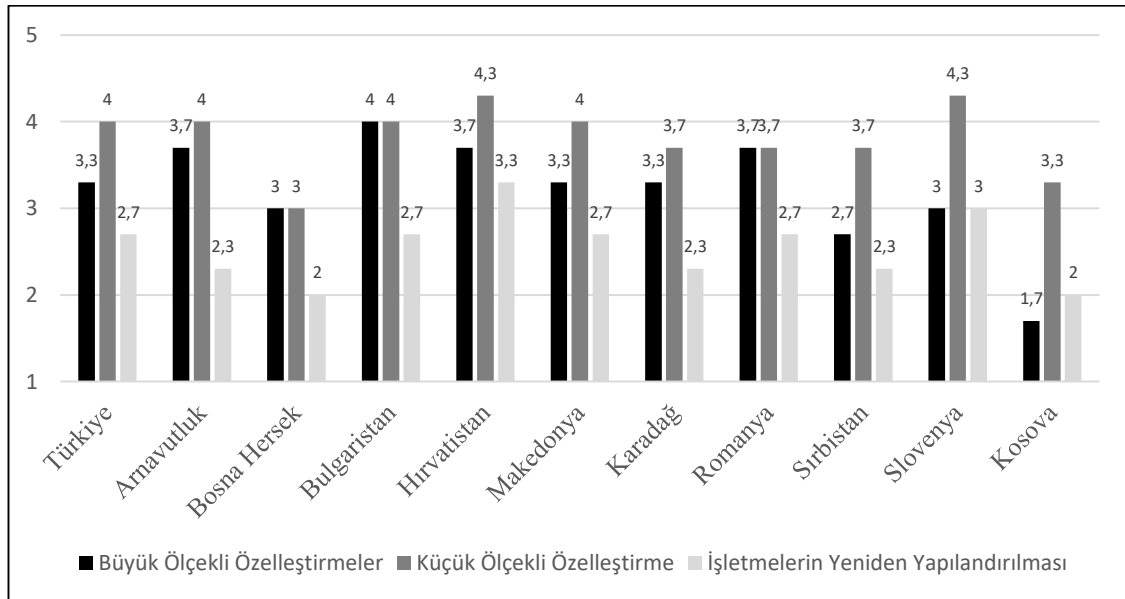
istenilen kalkınma düzeyine taşımak için gereken reformların başında yer alan özelleştirmeler, Kosova için de oldukça fazla önem arz etmektedir.

3. TÜRKİYE'DE VE BALKAN ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'de ve Balkan ülkelerinde özelleştirme uygulamaları değerlendirilirken, satışı yapılan işletmelerin hacmini göz önünde bulundurmamak daha doğru olacaktır. Bu noktada karşılaştırmayı ve değerlendirmeyi yaparken Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) tarafından geliştirilen göstergelerden faydalanılacaktır.

Grafik 24'de bazı Balkan ülkeleri ve Türkiye için 2012 yılı itibariyle küçük ölçekli özelleştirme, büyük ölçekli özelleştirme ve işletmelerin yeniden yapılandırılması boyutlarında üç farklı gösterge olarak sunulmaktadır. Bu göstergeler, EBRD tarafından geliştirilmiştir. Göstergelerin en yüksek değeri 4,33'tür. Bu değer, gelişmiş piyasa ekonomisine sahip Batı ülkeleri ile karşılaştırılabilir bir reform seviyesi olduğunu belirtmektedir. İlgili göstergeler geçiş ülkelerinin özelleştirme sürecinde kaydettiği ilerlemeyi göstermekte olup, oluşturulurken her bir olumlu değişimde 0,33 puan eklenirken, olumsuz değişimlerde de toplam puandan 0,33 puan eksiltilmektedir.

Grafik 24- Özelleştirme ve Kurumsal Yeniden Yapılanma Göstergeleri



Kaynak: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Privatization and Enterprise Restructuring Indicators*, 2019.

Büyük ölçekli özelleştirme denildiğinde, en düşük puanı yalnızca küçük çapta varlıkların özelleştirildiği, özelleştirmenin ilk aşaması kabul edilen “küçük özel mülkiyet” ifade edilmektedir. En yüksek puanla ise; gelişmiş endüstriyel ekonomilere özgü standartların ve performans sisteminin etkin olduğu, kurumsal işletmelerin en az yüzde 75’inin özel mülkiyette olduğu ve etkili bir kurumsal yönetime sahip olan ekonomik sistemler ifade edilmektedir. Grafik 24’e göre, büyük ölçekli özelleştirmeleri tamamlamaya en yakın ülke Bulgaristan’dır. Bu alanda onu takip eden ülkeler ise; Arnavutluk, Hırvatistan ve Romanya’dır. İncelenen ülkeler içerisinde en düşük gösterge puanına sahip ülke ise Kosova’dır.

Küçük ölçekli özelleştirmelerde ise en düşük gösterge puanıyla; neredeyse özelleştirme faaliyetlerinin yeni başladığı, küçük ilerlemelerin yapıldığı bir ekonomik ortam olarak tanımlanmaktadır. En yüksek gösterge puanını ise küçük işletmelerde devlet mülkiyetinin kalmadığı, toprağın ve varlıkların etkin bir şekilde satılabildiği, gelişmiş endüstriyel ekonomilere özgü standart ve performans sisteminin yerleşmiş olduğu bir ekonomik sistem karşılamaktadır. Grafik 24’e göre, Slovenya ve Hırvatistan küçük çaplı özelleştirmeleri tamamlarken, bu noktada süreci bitirmeye en yakın ülkeler Türkiye, Arnavutluk ve Bulgaristan’dır. Sırbistan ve Karadağ özelleştirme reformunu nispeten daha geç tamamlasa da küçük ölçekli özelleştirmelerde erken reformculara nerdeyse yetişmiştir. Bu alanda en düşük gösterge puanına sahip ülke Bosna Hersek’tir.

Özelleştirme süreci, Hırvatistan, Bulgaristan ve Makedonya gibi reform sürecini erken tamamlayan ülkelerde daha çok gelişmiştir. Bu ülkeleri Arnavutluk ve Türkiye izlemektedir. Ülkeler arasında özelleştirme sürecini en zayıf yönetenler Kosova ve Bosna Hersek’tir. Özellikle Kosova küçük ölçekte yapılan özelleştirme sürecinde epey bir yol kat etmiş olsa da, büyük ölçekli özelleştirmelerde çok düşük bir dereceye sahiptir.

Grafik 24 göstergelerine göre Türkiye, küçük ölçekte yapılan özelleştirmelere göre 4 gösterge puanı alarak, incelenen ülkeler arasında ön plana çıkmıştır. Özelleştirme için gerekli hukuki altyapının yerleşmesinin uzun zaman aldığı göz önünde bulundurulduğunda bu ilerleme oldukça olumlu gözükmektedir. Büyük ölçekte özelleştirmelere göre ise 3.7 gösterge puanıyla incelenen ülkeler arasında ortalamanın

üstünde bir performans göstermiştir. Türkiye işletmenin yeniden yapılandırması kıstasına göre 2,7 puan olarak diğer geçiş ülkeleri gibi istenen seviyeye ulaşamamıştır.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Devletler kamu ihtiyaçlarını karşılamak için özel sektörün yetersiz kaldığı ya da bazı imkansızlıklar yüzünden hiç giremediği alanlarda kamu işletmeleri kurarak, halka hizmet vermektedirler. Türkiye ekonomisinde de cumhuriyetin yeni kurulduğu dönemden 1970’li yıllara kadar faaliyet gösteren KİT’ler, planlı kalkınma döneminde itici bir güç olmuşlardır. 1973 petrol krizi sonrasında, tüm dünyada işsizlik ve istikrarsızlık problemleri ortaya çıkmıştır. Söz konusu ekonomik durgunluktan çıkmak için Keynesyen politikalar yetersiz kalmıştır. Bu da Neo-liberal politikaların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

Bu yeni ekonomik model, eskisinin aksine devletin ekonomi üzerindeki işlev ve fonksiyonlarını daraltmasını öngörmüştür. Bu bağlamda da kamu sermayesiyle kurulan ve kamu gücüyle işletilen kurumların özel sektöre devredilmesi gündeme gelmiştir. Neo-liberal politikaların uygulanmaya başlanmasıyla birlikte sermaye hareketleri serbest bırakılmış, küreselleşmenin getirisi olarak ekonomiler dış dünyaya açılmaya başlamış ve özelleştirme uygulamalarına başlanmıştır.

Bu çalışmada; ekonomik istikrarın sağlanmaya çalışıldığı ve ekonomik reformların odak noktası olan Balkan ülkeleri ile Türkiye’nin liberalizasyon süreci incelenmiştir. Sürecin en önemli parçalarından birisi olan özelleştirme uygulamalarının ekonomik kalkınmaya ve sürdürülebilirliğe etkisi tartışılmıştır. Yeniden yapılanma süreci ve reformları uygulamaya koyma noktasında, sözü edilen ülkelerin özelleştirme performansları değerlendirilmiştir. Bu çalışma ile birlikte, Balkan ülkeleri ile Türkiye’nin özelleştirme süreçlerini, özelleştirme yöntemlerini, özelleştirmenin hukuki alt yapısını ve uygulanan politikalar sonucunda ulaşılan sonuçları karşılıklı olarak değerlendirilmek amaçlanmıştır.

Yapılan çalışma esnasında araştırmayı zorlaştıran bazı kısıtlar ve sınırlamalar ile karşılaşmıştır: Özelleştirme uygulamaları bazı gelişmekte olan ülkeler için hâlâ siyasi bir tabu olarak kabul görmektedir. Kamuoyunun ve halkın tepkisini en aza indirmek için bazı ülkeler özelleştirme uygulamalarını ve verilerini açıkça yayınlamamaktadırlar. Bu da özelleştirmenin en çok gereksinim duyduğu şeffaflık ilkesine ters düşmektedir. Kamu ekonomisine dair verilerin internet üzerinden, devlet platformlarıyla ve web siteleri

yoluyla halka beyan edilmesi ülkelerin özelleştirme verilerine ulaşmayı zorlaştırmaktadır. Balkan ülkelerinin büyük çoğunluğunda bu verileri yayınlayan bir ajans ya da internet sitesi bulunmamaktadır. Bir kısmında ise kamu ekonomisine dair veriler yalnızca kendi dillerinde yayınlanmış, İngilizce ya da herhangi bir alternatif dille yayın yapılmamıştır. Bu da araştırmacıları Balkan ekonomisini incelerken zorlamaktadır. Çoğunluğu AB üyeliği yolunda olan Balkan ülkelerinin bu noktada yapacağı bir iyileştirme, bu ülkeler üzerinde yapılacak olan çalışmaların sayısını ve niteliğini arttıracaktır.

Bu noktada Türkiye her ne kadar özelleştirme gelirlerini yöntem bazında Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nde istatistik olarak yayınlasa da, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı geçmişe ait işlem, veri, istatistik ve duyurularını internet sitesinden kaldırmıştır. Bu da, bu alanda çalışmak isteyen araştırmacıları zorlamaktadır. Özelleştirme konusunda hâlâ istediği konuma ulaşamayan Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin bu süreci şeffaf ve katılımcı bir anlayış ile yönetmesi daha doğru olacaktır.

Dünyada, özelleştirme sürecini başarıyla yöneten ve tamamlayan ülkeler incelendiğinde, çoğunluğunun gelişmiş ülke kategorisinde yer aldığı görülmektedir. Yeterli sermaye birikimine ve tasarruf yapısına sahip olmayan ülkelerde özelleştirmeler beraberinde bazı olumsuzlukları da getirmişlerdir. Bu noktada özelleştirmelerden istenilen olumlu sonuçları almak için bazı öncelikler ortaya konulmalıdır:

- Özelleştirmeye dayanak olacak hukuki ve yasal çerçeve çok yönlü olarak incelenerek, sağlam temellere oturtulmalıdır.
- Kamuoyu ve halkın özelleştirme bilinci artırılarak, her bakımdan aydınlatılmalıdır.
- Sosyal gerilime ve toplumsal antipatiye yer vermemek adına, özelleştirme uygulamalarının toplum tarafından benimsenmesi sağlanmalıdır.
- Özelleştirmenin öncelikleri iyi belirlenmelidir.
- Özelleştirme çerçevesi iyi çizilerek, sürecin doğru bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir.
- Her işletme için maksimum faydayı sağlayacak özelleştirme yöntemi detaylı incelemeler sonucu belirlenmeli ve zamanlama doğru yapılmalıdır. Hisselerin tek elde toplanmamasına özen gösterilmelidir.

- Özelleştirmeler ideolojik amaçlar uğruna değil, sosyal ve ekonomik gelişime katkı sağlamak adına yapılmalıdır.
- Daha önceden meydana gelen sorunları yaşamamak üzere özelleştirme sürecini tamamlayan ülkelerin tecrübelerinden doğru bir şekilde faydalanmak gerekmektedir.
- Özelleştirme süreci açık, şeffaf ve akıcı olmalıdır.
- Özelleştirmelerden beklenen kısa süreli gelir kaynağı olma anlayışı terk edilerek, uzun vadede elde edilecek sosyal kazanımlar ön planda tutulmalıdır.
- Özelleştirmelerden elde edilecek gelirler, bütçe açıklarını kapatmak yerine yeni teknoloji alımı ve yeni yatırımların finansmanına ayrılmalıdır.

Türkiye'nin siyasi ve ekonomik gündemine 1980 sonrasında uygulanan liberal ekonomi politikalarıyla birlikte dahil olan özelleştirme çalışmaları, 2000'li yılların başına kadar pek fazla varlık gösterememiştir. Bunun sebepleri arasında, özelleştirmenin gerektirdiği yasal ve hukuki mevzuatın eksikliği ön plana çıkmaktadır. Buna paralel olarak bu çalışmada ülke grupları olarak seçilen Balkanlarda da süreç farklı ilerlememiştir. Çoğunluğu eski Yugoslavya ülkeleri olan Balkan ülkeleri, planlı ekonomiden serbest piyasaya geçiş sürecini aynı dönemde yaşamışlardır. Bu ülkelerde de liberalizasyon hamlesiyle birlikte, çeşitli ekonomik ve yapısal reformlar gündeme gelmiştir. Bu reformlardan birisi de “özelleştirme” olmuştur.

Türkiye ve Balkan ülkelerinin özelleştirme süreç ve performanslarını karşılıklı olarak değerlendirildiğinde;

- *Özelleştirmelerin yasal altyapısı* bakımından; Balkan ülkeleri ve Türkiye, özelleştirmelerin mevzuatını oluşturmak adına benzer güçlükler yaşamıştır. Bu ülkelerde meydana gelen siyasi ve ekonomik belirsizlikler yüzünden kamuoyu, kanunlarda meydana gelen değişimleri algılayıp, uygulamaya koymakta oldukça zorlanmıştır. Türkiye’de özelleştirmeler her ne kadar 1980 sonrasında başlasa da mevzuatın yerleşmesi neredeyse 20 yıl sürmüştür. 1994 yılında bu anlamda ciddi adımlar atılsa da 2001 yılına kadar istenilen başarıya ulaşamamıştır. Balkan ülkelerinde ise yasal altyapının oluşması rejim değişikliği ile paralel olarak gelişmiştir. Bu yüzden de Balkan ülkelerini kendi aralarında *erken reformcular* ve *geç reformcular* olarak iki gruba ayırmak

mümkündür. Erken reformcular; Hırvatistan, Makedonya, Yunanistan, Arnavutluk, Romanya ve Bulgaristan olarak sayılabilir. Bu grup ülkeleri geçiş sürecini daha hızlı atlatabildiği için özelleştirmelere giden yolda çok daha kolay ilerlemişlerdir. Bu yüzden de özelleştirmelerin hukuki altyapısını diğerlerine nazaran daha erken bitirmişlerdir. Bunda uluslararası yardım ve finans kuruluşlarının yaptığı baskının yanı sıra AB'ye üyelik için müzakere süreçlerine erken başlamanın payı da oldukça büyüktür. Aralarında Bosna Hersek, Sırbistan, Kosova, Karadağ ve Kuzey Makedonya'nın bulunduğu geç reformcular ise gerek ülkelerinde yaşanan siyasi ve ekonomik belirsizlikler yüzünden gerekse kurumsal altyapısının gelişmemesi sebebiyle özelleştirmelerde oldukça geç kalmışlardır. Saydığımız bu ülkelerin bir kısmı iç ve dış savaşlar bir kısmı da siyasi baskılar nedeniyle sürekli ertelenen reform hareketleri yüzünden özelleştirmelere başlamakta gecikmişlerdir.

- Kullanılan *özelleştirme yöntemine* göre karşılaştırma yapıldığında; Türkiye özelleştirme uygulamalarına başladığı ilk dönemde her ne kadar “halka arz” yöntemini tercih etmiş olsa da, ilerleyen dönemlerde kullanılan yöntemlerde değişim yaşanmıştır. İktidara yeni gelen hükümetlerle birlikte ekonomi politikaları değişmiş, bu da özelleştirme politikasına yansımıştır. İlk dönemde “sermaye piyasasını geliştirme” ve “sermayeyi tabana yayma” amacıyla planlanan özelleştirmeler sonraki dönemde yerini “devlete gelir sağlama” amacı daha ağır basan “işletme tesis satışı” ve “blok hisse satışı” yöntemlerine bırakmıştır. Balkan ülkelerinde ise hem ulusal sermayenin yetersizliği hem de özelleştirme sürecinin hızlandırılması gerektiğinden, genellikle “toplu özelleştirme” ya da “kupon özelleştirmesi” yöntemleri tercih edilmiştir. Karma ekonomiden liberal ekonomiye geçiş esnasında yaşanan ekonomik darboğazlar ve savaş sonrası yaşanan nüfus kayıpları da özelleştirmelere vatandaşların dahil edilmesini zorlaştırmıştır.
- Özelleştirmeler ile *hedeflenen amaçlar* olarak bir kıyaslama yapıldığında; Gelişmiş ülkelerde gelir dağılımını düzenleme, sermaye piyasasını geliştirme ve rekabeti arttırmak gibi ekonomi politikaları doğrultusunda kullanılan özelleştirmeler, Türkiye ve Balkan ülkelerinde genellikle siyaset yapıcıların günü kurtarma düşünceleri çerçevesinde kısa vadeli gelir kaynağı olarak

kullanılmıştır. Gelişmiş ülkelerin aksine, özelleştirme uygulamaları özellikle savaş sonrası yeniden yapılanma sürecinde olan Balkan ülkelerinde kısa süreli kurtuluş olarak görülmüştür. Aynı zamanda, AB'ye üyelik için talep edilen reformları sağlamak adına uluslararası finans ve yardım kuruluşlarının da bu doğrultudaki baskısı özelleştirmeler üzerinde etkili olmuştur.

- *Özelleştirmenin başarısı* olarak karşılaştırma yapıldığında ise; Gelişmekte olan ülkelerde, özelleştirme politikalarının ve yöntemlerinin başarısı, satışı yapılan işletmenin ölçeğiyle ilişkilendirilmektedir. Özellikle büyük ölçekli işletmelerin özelleştirme performansı, bu ülkelerin özelleştirme başarısı için belirleyici olmaktadır. Yapılan çalışmada EBRD göstergeleri üzerinden incelendiğinde, büyük ölçekli özelleştirme performansı en iyi olan ülke Bulgaristan'dır. Onu Arnavutluk, Hırvatistan ve Romanya izlemektedir. Bulgaristan'ın büyük ölçekli özelleştirmeleri neredeyse tamamlamasının ardında birçok faktör yatmaktadır. Özellikle 1991 yılında iktidara gelen hükümetin AB üyelik şartlarını sağlamak için yapısal reformları tamamlamak istemesi özelleştirmelere ivme kazandırmıştır. Buna ek olarak 1997 yılında Bulgar para biriminin Euro'ya bağlanması ile birlikte, Bulgaristan ekonomisi yabancı sermayeyi ülkeye daha kolay çekmeye başlamıştır. Ardından 2000'li yıllarda IMF ve Dünya Bankası'ndan talep edilen krediler karşılığında, Bulgaristan hükümetinin aralarında Bulgar Telekom, Balkan Havayolları ve Ulusal Elektrik Şirketi gibi büyük ölçekli işletmelerin de olduğu önemli sayıda devlet işletmesini yabancı yatırımcıya satmayı taahhüt etmesi de özelleştirme sürecini hızlandıran bir diğer etken olmuştur. Aynı şekilde Romanya ve Bulgaristan'da AB'ye üye olduktan sonra yabancı yatırımcıların ilgisini çekmeye başlamıştır. Bu ülkelerde de büyük çaplı özelleştirmenin büyük bir kısmı üyelik sürecinden sonra gerçekleşmiştir. Arnavutluk her ne kadar 2000 yılına kadar büyük çaplı özelleştirmelere başlamamış olsa da, NATO ve Dünya Bankası üyeliğinin hemen sonrasında, AB'ye tam üyelik için müzakerelerin başlaması ile birlikte yabancı sermayeyi ülkeye çekmeye başlamıştır. Türkiye ise büyük ölçekli özelleştirmeleri tamamlama noktasında istenilen başarıya tam olarak ulaşamamıştır. İncelemeye alınan Balkan ülkelerinin yarısından daha kötü durumdadır. Bunun sebepleri arasında özellikle geç yerleşen özelleştirme

mevzuatının payı oldukça büyüktür. Ayrıca 2002 yılında iktidara gelen hükümete kadar, ülkede özelleştirmeyi destekleyen ve süreci hızlandırmak isteyen bir hükümet yapısı var olmamıştır. Türkiye’de özellikle 2005 yılından sonra başlayan büyük çaplı özelleştirmeler henüz tamamlanamamıştır. Küçük ölçekli özelleştirmelere bakıldığında ise Türkiye EBRD verilerine göre 4 gösterge puanı alarak, incelenen ülkeler arasında ön plana çıkmıştır. Özelleştirme için gerekli hukuki altyapının yerleşmesinin uzun zaman aldığı göz önünde bulundurulduğunda bu ilerleme oldukça olumlu gözükmektedir. Yine aynı göstergelere dayanarak, Slovenya ve Hırvatistan küçük çaplı özelleştirmeleri tamamlarken, bu noktada süreci bitirmeye en yakın ülkeler Türkiye, Arnavutluk ve Bulgaristan olmuştur. Sırbistan ve Karadağ ise özelleştirme reformunu nispeten daha geç tamamlasa da küçük ölçekli özelleştirmelerde erken reformculara nerdeyse yetişmiştir. Bu alanda en düşük gösterge puanına sahip ülke Bosna Hersek’tir.

KAYNAKÇA

AKALIN Güneri, “Türkiye’de Özelleştirmenin Gereği ve Nedenleri”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S.36, 1994, ss.124-136.

AKBULUT Ramazan, “Türkiye’de Sermaye Piyasasında Devletin Rolü”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi*, S.1, 2002, ss. 47-65.

AKKOYUNLU Pınar Feyzioğlu, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, İstanbul: Beta Yayınevi, 2011.

AKTAN Coşkun Can, “Kamu Ekonomisinin Rolü ve Fonksiyonlarının Piyasa Ekonomisine Devredilmesi: Özelleştirme”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C.II, S.1, 2010, ss. 101-119.

ALIU Florin, “Privatization Process in Kosovo”, *Iliria International Review*, V.4, N.1, 2014, pp.151-167.

ALPER Yusuf, *İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme*, Ankara: Sağlık-İş Yayınları, 1994.

ALTINTAŞ M. Berra, *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*, Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, 1988.

Amerika Birleşik Devletleri Dışişleri Bakanlığı, *2017 Yılı Yatırım Ortamı Tabloları: Bulgaristan*, 2017, <https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2017/eur/269884.htm>, (08.05.2019).

Anadolu Ajansı, *Telekom'a 'Yılın Özelleştirmesi' Ödülü*, 2009, <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/telekoma-yilin-ozellestirmesi-odulu,YkloHzwllkioHHfWRkKtqA>, (12.03.2019).

ANGIN Merih, Pınar Bedirhanoglu, “AKP Döneminde Türkiye’de Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve Devletin Dönüşümü”, *Praksis Dergisi*, S.30/31, 2001, ss. 75-95.

ANGJELKOVSKA Tamara, “The Economical Reforms of the Republic of Macedonia after the Independence”, *International Journal of Business and Social Research*, V.4, N.7, 2014, pp. 71-76.

ARSOV Saso, “Post-Privatisation Retrospective of Macedonia – Could We Have Done it Better?”, SSRN, May 2005, <https://ssrn.com/abstract=2033411>, (14.05.2019).

ATİYAS İzak, Burak Oder, *Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)*, Ankara: 2008.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, *Gümrük Birliği, AB ile Türkiye Arasındaki Ticareti Desteklemek*, 2018, <https://www.avrupa.info.tr/tr/gumruk-birligi-ab-ile-turkiye-arasindaki-ticareti-desteklemek-52>, (20.05.2019).

AYDIN Suavi, Yüksel Taşkın, *1960'tan Günümüze: Türkiye Tarihi*, 5. b., İstanbul: İletişim Yayınları, 2017.

BAILEY Robert W., “Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları”, çev. Aytaç Eker, *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirilme*, der. Aytaç Eker - Coşkun Can Aktan, İzmir: 1992, ss.245, 246.

BARTLETT William, *Europe's Troubled Region: Economic Development, Institutional Reform and Social Welfare In the Western Balkans*, New York: Routledge, 2008.

BAYTAN İlhan, *Özelleştirme: Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler*, Ankara: 1999.

BEGOVIĆ Boris, Bosko Mijatovic and Bosko Zivkovic, “The New Model of Privatization in Serbia”, *Center for Liberal Democratic Studies Belgrade*, 2000, pp. 1-49.

BELFIELD Clive R., Henry M. Levin, *Education Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications*, Paris:UNESCO, 2002.

BRADA Josef C., “Privatization is Transition--Or is it?”, *The Journal of Economic Perspectives*, V.10, N.2, 1996, pp.67-86.

Bulgaristan Özelleştirme Başkanlığı, *2018 Özelleştirme Raporu*, www.priv.government.bg, (12.05.2019).

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2010 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 11.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2011 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 11.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2013 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2014 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2016 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2018 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2019 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bölüm 10.

ĆERANIĆ Zorica, “Privatisation In Montenegro – Highway To Destitution?”, *Policy Brief*, 2015, pp. 1-12.

CEVİZOĞLU M. Hulki, *Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme*, İstanbul: İlgi Yayıncılık, 1989.

CHIVU Luminita vd., *Deindustrialization and Reindustrialization in Romania*, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017.

CLARKSON Kenneth W.,”Privatization at the State and Local Level”, *Privatization and State-Owned Enterprises*, ed., Paul W. MacAvoy, W. T. Stanbury, George Yarrow, Richard J. Zeckhauser, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1989.

CUCKOVIC Nevenka, ”Privatisation In Croatia: What Went Wrong?”, *History of European Ideas*, V.11, N.6, 1993, pp.725-733.

CVETKOVİĆ Mirko, “Chapter 6 Balkan Latecomer: The Case of Serbian Privatization”, *Privatization in Transition Economies: The Ongoing Story*, ed Ira W. Lieberman, Daniel J. Kopf , Emerald Group Publishing Limited, 2007, pp. 221-260.

ÇETİNKAYA Özhan, *Türkiye’de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme*, 3.b. , Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2012.

Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, *Arnavutluk Ülke Bülteni*, 2016, www.deik.org.tr, (19.05.2019).

EBRD, Country Assessments: Slovenia, Transition Report 2018-19: Work in Transition, www.ebrd.com, (25.04.2019).

EĞİLMEZ Mahfi, Ercan Kumcu, *Ekonomi Politikası*, 19.b., İstanbul: Remzi Kitabevi, 2014.

EĞİLMEZ Mahfi, *Küresel Finans Krizi*, 8.b., İstanbul: Remzi Kitabevi, 2011.

ENGLAND Evan, "Privatization: Analyzing the Process of Privatization in Theory and Practice." *Inquiries Journal/Student Pulse*, V.3, No.8, 2011, <http://www.inquiriesjournal.com/articles/566/privatization-analyzing-the-process-of-privatization-in-theory-and-practice>, (26.02.2018).

ERCAN Metin R., Ziya Öniş, "Turkish Privatization: Institutions and Dilemmas", *Turkish Studies*, V.2, No.1 ,Spring 2001, ss. 109-134.

European Bank For Reconstruction And Development (EBRD), Privatization and Enterprise Restructuring Indicators, 2019, www.ebrd.com, (15.05.2019).

FALAY Nihat, "Özelleştirme'nin Gerekçeleri, Uygulaması ve Etkileri", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S.35, 1993, ss.185-199.

Foreign Investment Promotion Agency of Bosnia and Herzegovina, *Privatization Opportunities*, <http://www.fipa.gov.ba/investiranje/privatizacija/default.aspx?id=47&langTag=bs-BA>, (16.05.2019).

GALEZA Tadeusz, James Chan, "What is Direct Investment?", *Finance & Development*, V.52, No.3, 2015, pp. 34-35.

GİRAY Filiz, *Telekomünikasyon Sektörü ve Özelleştirme*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2003.

GÖKER Zeliha, "Gelir Dağılımının İyileştirilmesinde Kamu Hizmetlerinin Rolü", *Çalışma ve Toplum*, 2016/4, ss. 1731-1746.

HAGIMĂ Razvan, "The Transition and Privatization Processes in Romania", *CES Working Papers*, V.6, N.3, 2014, pp. 36-42.

HASHI Iraj, Lindita Xhillari, "Privatisation and Transition in Albania", *Post-Communist Economies*, V.11, No.1, 1999, pp. 99-125.

HILLER Janine S., Snjezana P. Drezga, "Progress and Challenges of Privatization: The Croatian Experience", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, L. 17, 1996, pp. 383- 413.

IMF, Turkey- Letter of Intent Memorandum of Economic and Financial Policies, April 26, 2005, <https://www.imf.org/external/np/loi/2005/tur/042605.pdf>, (25.06.2019).

İzmir Ticaret Odası, *Romanya Ülke Raporu*, 2018.

JOVANOSKA Maria, vd., “Privatisation and Restructuring of the Socially-and State-Owned Enterprises in the Republic of Macedonia and Its Implications on Corporate Governance”, OECD, 2002, <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/2394769.pdf>, (14.05.2019).

KABIRAJ Tarun, Sarbajit Sengupta, “A Theory of Joint Venture Instability Under Inter-Partner Learning”, *Research in International Business and Finance*, V.46, 2018, ss. 363-372.

Kalkınma Bakanlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 2001-2005.

KALLIANIOTIS Ioannis N., “Privatization in Greece and Its Negative Effects on the Nation’s Social Welfare”, *Journal of Business & Economic Studies*, V.19, N.1, 2013, pp. 1-23.

Karadağ Cumhuriyeti, Özelleştirme ve Sermaye Yatırım Konseyi, *2019 Özelleştirme Planı*, <http://www.szp.gov.me>, (25.05.2019).

KARLUK Rıdvan, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, İstanbul:1994

KATIRCIOĞLU Erol, “Serbest Piyasa Ekonomisi ve İktisadi Güç”, *Marmara Üniversitesi Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, C.7, S.1-2, 1999, ss. 167-186.

KİLCİ Metin, *Başlangıcından Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)*, DPT, Ankara: 1994.

Klynveld Peat Marwick Goerdeler (KPMG), *Investment in Kosovo*, 2017, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/bg/pdf/Investment-in-Kosovo-2017.pdf>, (27.05.2019).

KNUDSEN Rita Augestad, “Privatization in Kosovo: ‘Liberal Peace’ in Practice”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, V.7, N.3, 2013, pp.287-307.

Konya Ticaret Odası, *Dünya ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, Konya: 2009.

Konya Ticaret Odası, *Hırvatistan Ülke Raporu*, <http://www.kto.org.tr/ulke-raporlari-387s.htm>, (08.05.2019).

KÖSE Salih, *24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programları Çerçevesinde Yapılan Hukuki ve Kurumsal Düzenlemelerin Mukayeseli Analizi*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara: 2000.

KUŞTEPELİ Yeşim, Yaprak Gülcan, “Türkiye’de Makroekonomik İstikrar ve Özelleştirme”, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, C.2, S.2, 2002, ss. 15-27.

LIOUKAS Spiros K., “Privatization in Greece”, *Privatization: A Global Perspective*, ed. V.V. Ramanadham, London: Taylor & Francis Group, 2005.

MARTIN Brendan, *The Social and Employment Consequences of Privatization in Transition Economies: Evidence and Guidelines*, ILO Interdepartmental Action Programme on Privatization Restructuring and Economic Democracy, Geneva: 2000.

MCFETRIDGE D.G., *The Economics of Privatization*, C.D.Howe Institute, Benefactors Lecture, Dofasco Inc., Toronto: 1997.

MEGGINSON William L., Jeffry M. Netter, “From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization”, *Journal of Economic Literature*, V.39, N.2, 2001, pp. 321-389.

MEGGINSON William, “Privatization”, *Foreign Policy*, N.118, (Spring, 2000), pp. 14-27.

MENCINGER Joze, “Privatization in Slovenia”, *Slovenian Law Review*, V.3, 2006, pp. 65-81.

Odi. Law, *Ongoing privatisation in Croatia*, 23.04.2015, <http://www.odilaw.com/ongoing-privatisation-in-croatia/>, (07.05.2019).

OECD, *A Review of Bulgarian Privatisation*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/1923729.pdf>, (08.05.2019).

ÖNİŞ Ziya, “The Evolution of Privatization in Turkey: The Institutional Context of Public-Enterprise Reform”, *International Journal of Middle East Studies*, V.23, 1991, ss. 163-176.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *2018 Faaliyet Raporu*, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/6/2019/04/2018-Faaliyet-Raporu-11-04-2019.pdf>, (29.10.2018).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirme Yöntemleri*, www.oib.gov.tr, (30.10.2018).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, www.oib.gov.tr, (25.10.2018).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Yasal Çerçeve*, www.oib.gov.tr, (28.10.2018).

ÖZMEN Selahattin, *Türkiye’de ve Dünyada KİT’lerin Özelleştirilmesi*, İstanbul: Met/er Matbaası, 1987.

ÖZSOYLU Ahmet Fazıl, İlter Ünlükaplan, Melek Akdoğan Gedik, *Küresel Kriz ve Türkiye*, 1. b., Adana: Karahan Kitabevi, 2010.

PALMER Marc C., “The Turkish Privatization Experience 1984 to 2009”, *Turkey: Bridging Two Worlds*, V.28, 2010, pp. 79-88.

POLIĆ Nedžad, “Initial and Second Privatization In Bosnia and Herzegovina – Results, Challenges and Perspectives”, *Conference Proceedings: International Conference of the Faculty of Economics Sarajevo (ICES)*, 2008.

PRIEST George L., “Introduction: The Aims of Privatization”, *Yale Law & Policy Review*, V.6, N.1, 1988, pp. 1-5.

Privatization Barometer, *The PB Report 2015-2016*, <http://www.privatizationbarometer.com>, (17.06.2019).

Republic of Croatia Ministry of Finance, *2012 Pre-accession Economic Programme*, Zagreb: 2012.

Republic of Slovenia, *Slovenian Government Restarts Privatisation Process*, Press Release, 2014, <http://www.vlada.si/>, (21.05.2019).

SALIMOVIC Enisa, "Privatisation in Bosnia and Herzegovina", *Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, V.2, N. 3, 1999, pp.163-179.

SAPTE Wilde, *The Guide to Financing Build-Operate-Transfer Projects: Uses in PPP, Project Finance*, Euromoney Publications PLC, 1997.

SAVAS E. S., Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme, çev. Ergün Yener, 2.b., Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, 1999.

SEMERCİOĞLU Harun, "Bosna Hersek'te Yaşanan Boşnak-Sırp Çatışmasının Analizi", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.16, S.63, 2017, ss.1339-1360.

SEZGİN Şennur, "Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme", *Akademik İncelemeler Dergisi*, C.5, S.2, 2010, ss.154-171.

SHAJNOSKI Slobodan, "Privatization and Organized Crime in Macedonia", *European Journal on Criminal Policy and Research*, V.22, I.4, 2016, pp. 655-668.

SHARKEY William W., *The Theory of Natural Monopoly*, New York: Cambridge University Press, 1982.

SHIRLEY Mary M., "The What, Why, and How of Privatization: A World Bank Perspective", *Fordham Law Review*, V.60, N.6, 1992, pp. 23-36.

Summary of the Dayton Peace Agreement on Bosnia-Herzegovina, University of Minnesota: Human Rights Library, 1995, <http://hrlibrary.umn.edu/icty/dayton/daytonsum.html>, (25.06.2019)

ŞAHİN Mehmet, Özge Uysal, "Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme", *Maliye Dergisi*, S.162, 2012, ss.156-171.

ŞENYÜZ Doğan, Mehmet Yüce, Adnan Gerçek, *Vergi Hukuku*, 6.b., Bursa: Ekin Kitabevi, 2015.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*.

T.C. Ekonomi Bakanlığı Atina Ticaret Müşavirliği, *Yunanistan'ın Genel Ekonomik Durumu ve Türkiye ile Ekonomik-Ticari İlişkileri*, <https://ticaret.gov.tr>, (26.04.2019).

T.C. Ticaret Bakanlığı, *Doğrudan Yabancı Yatırımlar: Makedonya*, <https://www.ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/makedonya/ulke-profilu/dogrudan-yabanci-yatirimlar>, (15.05.2019).

T.C. Ticaret Bakanlığı, *Hırvatistan Ülke Raporu: Doğrudan Yabancı Yatırımlar*, <https://www.ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/hrvatistan/ulke-profilu/ekonomik-gorunum>, (08.05.2019).

T.C. Ticaret Bakanlığı, *Yunanistan: Genel Ekonomik Durum*, <https://ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/yunanistan/ulke-profilu/ekonomik-gorunum/genel-ekonomik-durum>, (28.05.2019).

TACHE Ileana, "The Mass Privatization Process in Romania: A Case of Failed Anglo-Saxon Capitalism", *The 10th Bi-annual Conference of the EACES (European Association of Comparative Economic Studies)*, Moscow, 2010.

TECER Meral, “Privatization in Turkey”, *Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, V.14, 1992, pp. 133-146.

The World Bank, *Doing Business*, 2019, <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/macedonia-fyr>, (14.05.2019).

TONUS Özgür, “Gümrük Birliği Sonrasında Türkiye’de Dışa Açıklık ve Sanayileşme”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.17 (2007), ss. 193-214.

Trabzon Ticaret Borsası, *Bulgaristan Özelleştirme Notu*, 2010, http://www.tb.org.tr/m.php?sayfa=bulgaristan_ozellestirme_notu.542&d=tr, (08.05.2019).

TSIBRIS Michael R., “Privatisations in Greece”, *International Business Lawyer*, (March, 1993), pp. 132-136.

TÜRK Yusuf Ziya, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi*, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara: 2014.

Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası, *Bosna Hersek Sektör Raporları: Sosyo-Ekonomik Yapı ve Sektörel Değerlendirme Özeti*, Ankara, 2010.

TÜSİAD, *Özelleştirme: Kit’lerin Halka Satışında Başarı Kuralları*, İstanbul: 1986.

TÜSİAD, *Türkiye Ekonomisi 2003*, <https://tusiad.org/tr/>, (10.12.2018).

TÜSİAD, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, İstanbul: İyi Şeyler Yayıncılık, 1992.

ÜÇER Sırrı Emrah, “Türkiye’de Özelleştirmenin Üç Dönemi: 1980’ler, 1990’lar ve 2001 sonrası”, *1. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi*, Mardin, Türkiye, 9-11 Mart 2018, ss. 554-563.

ÜNAL Firdevs Feyza, *Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2000.

VUJAČIĆ Ivan, Jelica Petrović Vujačić. "Privatization In Serbia-An Assesment Before The Last Round", *Ekonomski Anali/Economic Annals*, Vol.61, No.209, 2016, pp. 45-77

VURAL İstiklâl Yaşar, “Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Liberal İktisattan Karma Ekonomiye”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.20, 2008, ss. 77-114.

VUYLSTEKE Charles, “Techniques Privatization of State-Owned Enterprises”, *World Bank Technical Paper, Methods and Implementation*, 1988.

WELCH Dick, “Chapter 5 Privatization in Romania from 1989 to 2007”, *Privatization in Transition Economies: The Ongoing Story*, ed Ira W. Lieberman, Daniel J. Kopf, Emerald Group Publishing Limited, 2007, pp. 205-220.

World Bank, *Bosnia and Herzegovina: Country Assistance Evaluation*, Report No: 29824, Washington, 2004.

YALOVA Yüksel, *Türkiye- Avrupa İlişkileri Işığında Özelleştirme*, Ankara: Nobel, 2005.

YARROW George, Mervyn King, Jacques Mairesse, Jacques Melitz, “Privatization in Theory and Practice”, *Economic Policy*, V.1, N.2, 1986, pp. 323-377.

YAVİLİOĞLU Cengiz, Güven Delice, Onur Özsoy, *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif*, Ankara: 2010.

YILMAZ Erol, *Ekonomik Perspektiften KİT’ler Özelleştirme ve Uygulama*, Ankara: 2002.

ZIDARIC Bojan, Matija Rojec, “Privatisation in Slovenia”, *International Business Lawyer*, 1994, pp. 453-456.

Resmi Gazeteler ve Kanunlar

- 04.12.1984 Tarihli 3092 Sayılı Çay Kanunu
- 19.12.1984 Tarihli 3096 Sayılı Elektrik Üretim Kanunu
- 03.06.1986 tarih ve 19126 sayılı Resmi Gazete
- 17.03.1987 Tarih ve 18344 Sayılı Resmi Gazete.
- 10.04.1990 tarih ve 20488 Sayılı Resmi Gazete
- 06.01.1992 tarih ve 21103 Sayılı Resmi Gazete
- 11.05.1994 tarih ve 12931 Sayılı Resmi Gazete

İnternet Kaynakları

- <http://finansca.gov.al/> (Arnavutluk Ekonomi Bakanlığı)
- <http://www.pak-ks.org/> (Kosova Özelleştirme Ajansı)
- <http://www.priv.rs/Naslovna> (Sırbistan Ekonomi Bakanlığı)
- <https://evds2.tcmb.gov.tr/> (T.C. Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi)
- <https://www.oib.gov.tr/> (Türkiye Özelleştirme İdaresi Başkanlığı)
- www.apf.com.ba (Bosna-Hersek Özelleştirme Ajansı)
- www.priv.government.bg (Bulgaristan Özelleştirme Ajansı)

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	Tolga SEZDİ
Tez Adı	Türkiye'de ve Balkan Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamaları ve Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Maliye
Tez Türü	Yüksek Lisans
Tez Danışman(lar)ı	Prof. Dr. Filiz Gıray
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) İzni Kısıtlama	<input type="checkbox"/> Patent Kısıt (2 yıl) <input type="checkbox"/> Genel Kısıt (6 ay) <input checked="" type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin veriyorum.

Hazırlamış olduğum tezimin belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih : 31.07.2019
İmza : 