

TÜRKİYE'DE VE DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME
UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMALI
BİR ANALİZİ

Taner ÖZBEK

YÜKSEK LİSANS TEZİ
İktisat Anabilim Dalı
Danışman : Yrd.Doç.Dr.Funda Rana ÖZBEY

Eskişehir
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kasım 2006

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

TÜRKİYE'DE VE DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ
KARŞILAŞTIRILMALI BİR ANALİZİ

Taner ÖZBEK

İktisat Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül 2006

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Funda Rana ÖZBEY

1970'li yılların ortalarında dünya ekonomisinde yaşanan krizlerin İlk sorumlusu olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) görülmüş ve bu kurumların hızla özelleştirilmesi gerektiği fikri söz konusu dönemde uygulanan yeni liberal ekonomi politikalarının ana hedefi haline gelmiştir. Dünya ekonomisinde 1980-2006 yılları arasındaki yirmi beş yıllık süreçte yapılan özelleştirme uygulamaları tutarının dünya gayri safi milli hasılasının onda birine eşdeğer olduğu tahmin edilmektedir.

Dünya ölçeğinde Kamu İktisadi Teşebbüslerine, yarattığı sorunlara ve Özelleştirme zorunluluğunun ortaya çıkışına baktığımızda görülmektedir ki; ülkemizde ki ekonomik krizlerin temelinde de bu kurumların yarattığı sorunların rolü vardır ve Özelleştirme bu sorunların çözümünde önemli araçlardan birisidir.

Ülkemiz uygulamalarına bakıldığında yapılan yoğun reklâm kampanyaları ile özelleştirme ekonomimizde yaşanan her sorunu çözecek bir anahtar gibi gösterilmiştir. Ancak özelleştirme politikası gerçekleştirilirken Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme konusunda sürekli yanlış uygulamalar yapılmış ve birçok gerçek kamuoyundan gizlenmiştir.

Sağlıklı bir özelleştirme uygulaması için Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme konusu kamuoyuna iyice anlatılmalı, çalışanların ve bu kurumların gerçek sahibi olan halkın görüşü alınmalıdır. Ayrıca ülke ekonomisinin orta ve uzun vadede çıkarlarını koruyan, söz konusu kurumların ülke ekonomisi için taşıdığı stratejik önemi dikkate alan, ekonomik, sosyal, politik ve hukuki alt yapısı iyi hazırlanmış bir özelleştirme politikası vakit geçirilmeden yapılmalı ve uygulanmalıdır.

ABSTRACT

THE SUBJECT OF THE MASTER THE IS A COMPERATIVE ANALYSIS OF THE
PRACTICE OF PRIVATIZATION IN TURKEY AND IN THE WORLD

Taner ÖZBEK
Economy Main Branch
Anadolu University Social Sciences Institution September 2006
Adviser : Assistant Professor Funda Rana ÖZBEY

In the middle of 1970's public investments were seen as the main reason for the economic crisis in the world and the idea of privatization of these institutions was the main target of the new liberal economic policies parallel to these developments in the world economy. In the period between 1980 and 2006, twenty five years, it is estimated that the sum of the privatization income equals to the one tenth of the world per capita.

On a world wide scale when we look into public investments, the problems which they cause, the obligation of privatization and its emergence, it is clear that on the base of the economic crisis in our country, these institutions play an important role and privatization is a significant means for the solution.

When we investigate the applications of the privatization in our country, with an intense propaganda it is introduced as a key to solve any problems in the economy. However, while realizing the privatization process, always wrong practices were committed, lost of truth was hidden from the public

However public, the real owner of the institutions, should be in formed about public investments and privatization, Turkish people should be consulted to. On the other hand now a privatization policy that will protect our national gains in the short and middle term and will take into consideration the strategic importance should be prepared with a good economic, social, politic, legal base and applied

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Taner ÖZBEK'İN Türkiye'de ve Dünya'da Özelleştirme Uygulamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi başlıklı tezi **21 KASIM 2006** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca **İktisat** Anabilim dalında Yüksek Lisans Yeterlilik Tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Adı Soyadı

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : **Yrd.Doç.Dr.Funda Rana ÖZBEY**

Üye :

Üye :

Prof.Dr.Nurhan AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ÖNSÖZ

Tez çalışmam sırasında öncelikle bana yol gösteren Yüksek Lisans tez danışmanım Sayın Yrd.Doç.Dr.Funda Rana ÖZBEY'e, gerek ders aşamasında gerekse tez çalışması aşamasında aksayan mesai çalışmalarım konusunda anlayışlarını ve hoşgörülerini esirgemeyen başta Yüksekokul Müdürümüz Sayın Prof Dr.İsmail İLHAN ile tüm mesai arkadaşlarıma ve çalışmalarım sırasında bana desteğini esirgemeyen sevgili eşim Meral ÖZBEK'e teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Taner ÖZBEK

ÖZGEÇMİŞ

Taner ÖZBEK

İktisat Anabilim Dalı
Yüksek Lisans

Eğitim

L.s. 1985 Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (İİBF)
İşletme Anabilim Dalı

Lise 1981 Bor Şehit Nuri Pamir Lisesi Edebiyat Bölümü

İş

1988- Manisa İli Kula İlçesi Sivil Savunma Müdürü

1996- Öğretim Görevlisi Celal Bayar Üniversitesi Demirci Meslek Yüksekokulu
Müdür Yardımcısı

Kişisel Bilgiler

Doğum yeri ve yılı : Niğde 04.Mayıs 1964 Cinsiyet: Erkek Yabancı Dil :İngilizce

Medeni Hali : Evli- 1 Çocuk Babası

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI	iv
ÖNSÖZ	v
ÖZGEÇMİŞ	vi
TABLolar LİSTESİ	vii
GRAFİKLER LİSTESİ	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ VE ÖZELLEŞTİRME ZORUNLULUĞUNUN ORTAYA ÇIKMASI

1. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİT)	3
1.1. KİT'lerin Tanımı	3
1.2. KİT'lerin Tarihsel Gelişimi	9
1.3. KİT'lerin Kuruluş Nedenleri	14
1.3.1 Genel Nedenler	15
1.3.1.1. Mülkiyet Hakkı ve Sosyal Devlet Anlayışı	15
1.3.1.2. Özel Sektör Yetersizliği	16
1.3.1.3. Ekonomilerde Yaşanan Dışsallıklar	16
1.3.1.4. Kapitalist Ekonomilerde Otomatik İşleyişin Olmaması	17
1.3.1.5. Ulusal Güvenlik İhtiyacı	17
1.3.2. Özel Nedenler	17
1.3.2.1. Politik Nedenler	18
1.3.2.2. Sosyal Nedenler	19
1.3.2.3. Ekonomik Nedenler	20
1.4. KİT'lerin Sorunları	23
1.4.1. Organizasyon ve Yönetim Sorunları	24
1.4.2. İstihdam Politikaları ile ilgili Sorunları	25
1.3.3. Mali Yapıları İle İlgili Sorunları	26
1.3.4. Yatırımları İle İlgili Sorunları	28
2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YENİDEN ORGANİZASYONU VE ÖZELLEŞTİRME	29
2.1. Özelleştirme Kavramının Tanımı ve Tarihsel Gelişimi	31
2.2. Özelleştirmenin Nedenleri	33
2.3. Özelleştirmenin Amaçları	34
2.3.1. Ekonomik Amaçlar	34
2.3.2. Mali Amaçlar	37
2.3.3. Politik ve Siyasi Amaçlar	38
2.4. Özelleştirme Yöntemleri	40
2.4.1. Satış Yöntemi	41
2.4.2. Finansal Kiralama Yöntemi	41
2.4.3. Yönetim Devri Yöntemi	42

2.4.4. İhale Yöntemi	42
2.4.5. İmtiyaz Devri Yöntemi	43
2.4.6. Ortak Girişim Yöntemi	44
2.4.7. Yasal ve Kurumsal Serbestleşme Yöntemi	44

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE VE DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	45
1.1. Özelleştirme Uygulamalarının Kısa Bir Tarihçesi	45
1.1.1. 1980 Öncesi Dönem	45
1.1.2. 1980 Sonrası Dönem	47
1.2. Özelleştirme Uygulamalarını Düzenleyen Mevzuatlar ve Kurumsal Yapı	50
1.2.1. Yasal Mevzuatların Tarihsel Gelişimi	50
1.2.2. Kurumsal Yapının Oluşturulması	55
1.2.2.1. Özelleştirme Yüksek Kurulu	56
1.2.2.2. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	57
1.2.2.3. Özelleştirme Fonu	57
1.3. KİT'lerin Özelleştirme Uygulamaları	58
1.3.1. Kullanılan Yöntemler	58
1.3.2. Hazırlık Çalışmaları ve Özellikleri	61
1.3.3. Elde Edilen Gelirler ve Kullanımı	64
1.4. Özelleştirme Uygulamalarının Sonuçları	70
1.4.1. Sosyal Sonuçları	71
1.4.2. Ekonomik ve Mali Sonuçları	73
1.4.3. Siyasi ve Politik Sonuçları	77
2. DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	80
2.1. Özelleştirme Programının Gerekçeleri	80
2.1.1. Genel Gerekçeler	80
2.1.2. Sanayileşmiş Ülkeler İçin Gerekçeler	82
2.1.3. Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Gerekçeler	83
2.2. Özelleştirme Programının Aşamaları	83
2.3. Özelleştirme Programının Hedefleri ve Yöntemleri	85
2.3. Seçilmiş Bazı Ülke Uygulamaları	91
2.4.1. İngiltere'de Özelleştirme Uygulamaları	91
2.4.2. Almanya'da Özelleştirme Uygulamaları	95
2.4.3. Fransa'da Özelleştirme Uygulamaları	97
2.4.4. İtalya'da Özelleştirme Uygulamaları	99
2.4.5. Rusya'da Özelleştirme Uygulamaları	101
2.4.6. Polonya'da Özelleştirme Uygulamaları	103
2.4.7. Macaristan'da Özelleştirme Uygulamaları	104
2.4.8. Şili'de Özelleştirme Uygulamaları	105
2.4.9. Arjantin'de Özelleştirme Uygulamaları	106
2.4.10. Meksika'da Özelleştirme Uygulamaları	108
2.4.11. ABD'nde Özelleştirme Uygulamaları	109
2.4.12. Japonya'da Özelleştirme Uygulamaları	112

2.5. Karşılaşılan Sorunlar	114
2.5.1. Seçilmiş Ülke Uygulamalarındaki Sorunlara Genel Bakış	115
2.5.2. Seçilmiş Ülke Uygulamalarına Yönelik Eleştiriler	116

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

1. KARŞILAŞTIRMAYA YÖNELİK GENEL DEĞERLENDİRME	118
2. DEĞERLENDİRME SONUÇLARI	122
2.1. Gerekçe ve Amaçların Yeterince Açık Olmaması	123
2.2. Uygulamadan Sorumlu Kurumsal Yapının Yeterince Açık Olmaması ..	126
2.3. Yasal Mevzuatlarda Karşılaşılan Sorunlar	128
2.4. Değer Saptamaya İlişkin Sorunlar	130
3. BAŞARILI BİR ÖZELLEŞTİRME UYGULAMASI İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	132
3.1. Kaliteli ve İçeriği İyi Hazırlanmış Bir Özelleştirme Yasası	132
3.2. İstikrarlı Bir Makro Ekonomik Yapının Oluşturulması	134
3.3. Özelleştirme Sonrası Uygun Rekabet Ortamının Hazırlanması	136
3.4. Özelleştirilen Kurumların Uygulamadan Sonra Etkin Bir Denetime Tabi Tutulması	138
3.5. Politik Bir Ortam Yaratılması	141
3.6. Kamu Oyu Oluşturulması	143
3.7. Zamanlama ve Takvim	144
3.8. Özelleştirme Politikasının Yeniden Yapılandırılması	145
SONUÇ	148
KAYNAKÇA	151

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1 KİT'lerin Devlet Yapısı İçindeki Yeri	6
Tablo 2 KİT'leri Listesi	7
Tablo.3 İşletmecî KİT'lerin Finansman İhtiyaçları	27
Tablo 4 KİT ve Özelleştirme İle İlgili Yasal Mevzuatlar Listesi	53
Tablo 5 1986-2006 Dönemi Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri (Yöntem ve Gelirler İtibariyle)	66
Tablo 6 Özelleştirme Uygulamaları Sonunda Elde Edilen Kaynakların Kullanımı	69
Tablo 7 2006 Yılı Özelleştirme Uygulamaları ve Elde Edilen Gelirler (Yöntemler İtibariyle)	120
Tablo 8 İhale İşleminde Olan İşletmeler	121

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1	İşletme Yöntemleri İtibariyle Özelleştirme (1986-2006)	67
Grafik 2	Yıllar İtibariyle Özelleştirme Gelirleri (1986-2006)	68

GİRİŞ

20'nci yüzyılın son çeyreğinde kapitalist ekonomilerde hızlı bir yeniden yapılanma sürecinin yaşanmakta olduğu ve bu değişimin odak noktasında ise “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme” kavramının yer aldığı bilinen bir gerçektir. 1980’li yılların başlarında ABD ve Avrupa’da “Yeni Sağ ” politikaların iktidara gelmesi ile yukarıdaki kavramların hükümetlerin resmi politikası haline geldiği ve özelleştirme sürecinin hızlanarak yaygınlaştığı görülmektedir.

Genel anlamda, devletin küçültülmesi, görevlerinin yeniden tanımlanması ve kamu kesimi bünyesindeki üretim araçları mülkiyetinin özel kesime devri anlamına gelen özelleştirme, önce gelişmiş ülke ekonomilerinde içinde buldukları ekonomik koşulların gereği olarak ortaya çıkmış, daha sonra da Türkiye ve benzeri gelişmekte olan ülke ekonomilerini de içine almıştır.

Ülkemizde Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme sorunu kamu maliyesi ve ekonomi yazınında oldukça geniş bir alana sahiptir. Toplumsal uzlaşının sağlanamadığı, halkın aktif katılımının ve etkin denetiminin gerçekleştirilemediği bir Kamu İktisadi Teşebbüsleri politikasından ve özelleştirme programından beklenen yararların sağlanması olanaksızdır.

Bu sorunun çözümünde hangi yolun izleneceği, bize Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme sorunu konusunda ipuçları verir. Bu bağlamda sorun bir demokrasi sorunudur. Diğer bir ifadeyle toplum yararına bir özelleştirme programının hazırlanması ve başarıyla yürütülmesi için bir ülkede her şeyden önce bütün kural ve kurumlarıyla demokrasinin yerleşmesi ve işlemesi zorunludur. Ayrıca geliştirilecek özelleştirme politikasının ekonomik, sosyal, politik ve hukuksal alt yapısı ülke koşulları dikkate alınarak rasyonel ve etkin bir biçimde belirlenmelidir. Alt yapının oluşturulmasında göz önüne alınacak en önemli nokta ise serbest piyasa ekonomisinin etkin işlemlerini engelleyen yapısal bozuklukların ve aksaklıkların giderilmesidir.

Çalışmamızın amacı öncelikle Türkiye ekonomisinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme sorununun sağlıklı bir şekilde çözülememesinin nedenlerini ortaya koymaktır. Bu amaç çerçevesinde öncelikle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tanımı,

tarihsel süreç içerisinde kuruluş nedenleri, gelişimleri ve ekonomimize yapmış oldukları katkılar incelenmiştir. Diğer yandan 1980 sonrasında gelişmiş ülke ekonomilerine koşut olarak ülkemizde de başlayan özelleştirme uygulamalarının araştırmamızın amacına uygun olarak karşılaştırmalı bir değerlendirilmesi ele alınmıştır. Ayrıca bu konuda örnek ülke uygulamalarına ilişkin teorik bilgiler değerlendirilmeye alınmış ve sonuçlarına ilişkin bilgilere çalışmamızda yer verilmiştir.

Çalışmamızın ilk bölümünü Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ilgili teorik açıklamalar oluşturmaktadır. Birinci kısım Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tanımına, tarihsel gelişimine, kuruluş nedenlerine ve çeşitli sorunlarına ayrılmıştır. İkinci kısımda ise; Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesine, Özelleştirme kavramının gelişimine, nedenlerine, amaçlarına ve yöntemlerine yer verilmiştir. İkinci bölümde Türkiye’de ve Dünya’da özelleştirme uygulamaları hakkında genel bilgiler yer almış ve bu bölümün birinci kısmında Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarına, uygulamaya ilişkin sorunlara, sorunların nedenlerine ve çözüm önerilerine yer verilmiştir. İkinci kısımda Dünya’daki özelleştirme uygulamaları birinci kısımdaki sıralama içinde gözden geçirilmiş ve örnek ülke uygulamaları incelenmiştir. Üçüncü kısımda ise uygulamalara ilişkin genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmamızın üçüncü ve son bölümünde ise; Türkiye’deki özelleştirme uygulamaları, gelişmiş ülke uygulamaları ışığında gözden geçirilmiştir. Bu bölümün birinci kısmı; ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarının eksikliklerinin gelişmiş ülke uygulamaları doğrultusunda ortaya konulmasını, ikinci kısmı; sorunlara ilişkin çözüm önerilerinin yine gelişmiş ülke örnekleri bağlamında ortaya konmasını ve son kısmı ise; başarılı bir özelleştirme uygulaması için gerekli şartları ve çözüm önerilerini içermektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ VE ÖZELLEŞTİRME ZORUNLULUĞUNUN ORTAYA ÇIKMASI

1-KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİT)

1.1. KİT'lerin Tanımı

20. yüzyılın ilk yarısında dünyada üç önemli olay yaşanmıştır. Bunlardan ilk ikisi I. ve II. Dünya Savaşları, üçüncüsü ise iki dünya savaşı arasında hemen tüm dünyada yaşanan ekonomik bunalımdır¹.

I.Dünya Savaşı'ndan sonra ülkelerin ekonomik yapılarında aksamalar ortaya çıkmış, özellikle 1929'daki büyük çöküş ve 1930'lu yıllar boyunca süren bunalım kapitalizmin iktisadi ve siyasi liderleri için bir şok olmuştur².

1929 bunalımının da etkisiyle üretim, milli gelir ve istihdam düzeyi düşmüş ve devlet gelirlerinde önemli azalmalar meydana gelmiştir³. Bu bunalımdan kurtulmak için devletler eskiden kullandıkları denk bütçe uygulamalarını bir kenara bırakarak Keynesyen yaklaşımli politikalar uygulamaya başlamışlardır. Bu dönemde sadece merkezi planlı (Kollektivist) ekonomilerde değil aynı zamanda piyasa ekonomilerinde de devletin payı artma eğilimine girmiştir. Ulusal gelirden daha fazla pay alan devletler ekonomik gelişmeyi sağlamak, alt yapı yatırımlarını yapmak, özel sektörün düşük kar payı ve sermaye yetersizliği nedeniyle yatırım yapmak istemediği sektörlerde yatırımlar yapmak, piyasada fiyat istikrarını sağlamak ve işsizliğe çözüm getirmek için görevler üstlenmiştir. Diğer yandan ise, gelişen sosyal devlet anlayışının etkisiyle aile yardımları, işsizlik sigortaları ve sosyal güvenlik devlet payı gibi uygulamalar artmıştır. Bütün bu uygulamalar sonucu kamu kesimi harcamaları ve dolayısıyla devletin ekonomideki payı

¹ Muammer AFŞAR :**Türkiye de KİT' de Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi.** (Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1161.Eskişehir.1999), S. 38.

² Ronaldo MUNCK: Çeviren: Mahmut TEKÇE : **Emeğin Yeni Dünyası.** (Kitap Yayınevi. İstanbul/ Ocak.2003), S. 40.

³ AFŞAR: **age.** s.38

giderek önemli boyutlara ulaşmıştır. Ekonominin gelişmesi sosyal yaşamda ve ideoloji de önemli değişiklikler meydana getirmiş, ekonomi yönetiminde yeni araç ve yöntemlerin kullanılmasına neden olmuştur⁴.

“Bir ülkede uygulanan ekonomik sistemin adı ne olursa olsun muhakkak içinde devlet vardır. Ancak devlet ekonomi içinde piyasa ekonomisi kuralları dışında işleyen çok büyük bir varlıktır⁵.” Kısaca, devlet yukarıda değindiğimiz ve adına kamu hizmetleri dediğimiz faaliyetleri yerine getiren bir üreticidir. Devletin üstlendiği kamu mal ve hizmetlerinin üretimi kamu sektörü aracılığıyla yerine getirilir. Kamu Sektörü; sahipliliği devlete ait olan ve topluma sunulan kamu hizmetlerini yerine getiren kuruluşlardır⁶. Kamu kaynaklarını kullanarak mal ve hizmet üreten kurum ve kuruluşlar için genelde “KİT” deyimi kullanılır⁷.

Maliye ve ekonomi literatürün de “KİT” kavramının içeriğine ilişkin çelişkiler söz konusudur. Gerçekte literatürde kullanılan KİT, İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT), Kamu Kuruluşu ve Kamu payının hâkim olduğu kuruluşlar için kullanılan her terim ya da sözcük bir noktada devletin yapısı içinde belirli amaçlarla oluşturulmuş bazı kuruluşları tanımlamak için kullanılmaktadır⁸.

Avrupa Kamu Teşebbüsleri Merkezi (CEEP) tarafından yapılan tanımlama da KİT’ler “mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan mali olanaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimler” şeklindedir⁹.

Türkiye de KİT’ler ile ilgili ilk genel tanım 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun”da yer almıştır. Bu

⁴ Sadık BAKLACIOĞLU: **KİT. Genel Esaslar Çeşitli Ülkelerde, Türkiye de.** (Ekonomi ve Maliye Enstitüsü Yayınları No:3 Ankara.1976), S. 10.

⁵ Veysel ATASOY: **Türkiye de KİT ve Özelleştirme Sorunu.**(Ankara 1993), S. 21.

⁶ Masum TÜRKER: **Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu ve Özel Sektör İşbirliği, Özelleştirme ve Muhasebe Mesleği.** (TURMOB Yayınları No:39. Ankara. 1998), S. 2.

⁷ Süleyman KARATAŞ:**Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler.**(Veli Yayınları. İstanbul .1992), S.1.

⁸ Tefik ALTINOK: **KİT.Sorunları ve Çözüm Yolları.**(Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No: 1982 /241 Başbakanlık Basımevi. Ankara 1982), S. 2.

kanunun birinci maddesinde “Sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan ve bu kanun hükümlerine tabi tutulması kendi kanunlarında yazılı bulunan İDT’lerinin idare ve murakabeleri bu kanuna göre tanzim ve icra olunur” denilmiştir¹⁰. Diğer taraftan; kamu iktisadi teşebbüsleri kavramına hukuki mevzuatımızda ise ilk kez 1961 Anayasasında rastlanmaktadır. 1961 Anayasasının 127.inci maddesinde “KİT’lerin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir” hükmü yer almış, ancak KİT kavramının tanımı yapılmamıştır¹¹. KİT’ler ile ilgili ikinci mevzuat düzenlemesi 1964 yılında 440 sayılı kanunla yapılmıştır. Bu kanunda KİT’ler, İDT adıyla yer almış ve “Sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte devlete (Genel ve Katma Bütçeli İdareler dâhil) ve İDT’ lere ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir” şeklinde tanımlanmıştır.

1982 Anayasasının 165. maddesinde de “KİT’lerin Denetimi” başlığı altında “Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir” hükmüne yer verilmiştir¹². 1982 tarihli Anayasa’mızın ilgili maddesine atfen KİT’ler ile ilgili olarak yapılan en son yasal düzenleme, 1984 tarihli 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’dir. Bu kararname kendisinden önceki bütün yasal düzenlemeleri ortadan kaldırmıştır.

KİT’ler ile ilgili en son mevzuat niteliğini taşıyan ve halen yürürlükte olan 233 sayılı KİT’ler Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararname ile KİT’ler ile bunlara ait müessese, işletme, bağlı ortaklık ve iştiraklerin tanımı yapılmış ve genel olarak hukuki statüleri belirlenmiştir. 233 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname de; KİT, İDT ile Kamu İktisadi Kuruluşu’nun(KİK) ortak adıdır¹³.şeklinde ifade edilerek;

- İktisadi Devlet Teşekkülü: Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esas ve kaidelere göre faaliyet göstermek üzere kurulan KİT’ler

⁹ KARATAŞ: age.s: 30

¹⁰ KARATAŞ: age.s. 31

¹¹ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: **Genel Rapor 2000**.(Ankara 2002), S. 1.

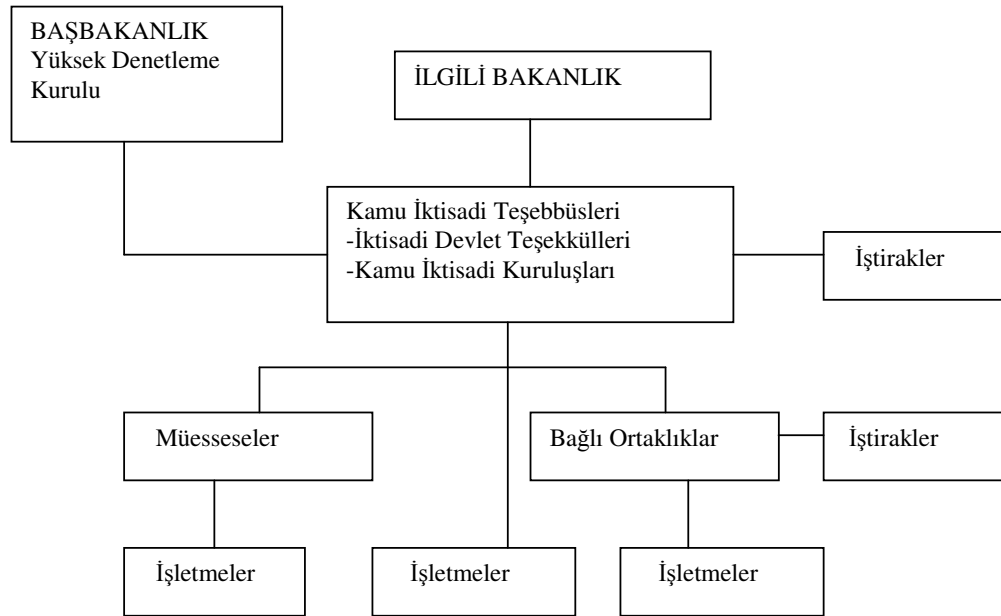
¹² KARATAŞ: age.s. 2

¹³ KARATAŞ: age.s. 3

- Kamu İktisadi Kuruluşu: Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti özelliği taşıyan KİT'ler,
- Bağlı Ortaklık: Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası İDT'ne ve KİK'e ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan Anonim Şirketler,
- Müessese: Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğu,
- İşletme: Müesseselerin ve bağlı ortaklıklara mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer üretim birimleri,
- İştirak: İktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının sermayelerinin en az % 15'ine en çok % 50'sine sahip oldukları anonim şirketler, olarak tanımlanmıştır.

Yukarıda verilen bilgiler ışığında kamu iktisadi teşebbüslerinin devlet teşkilatı içindeki konumu ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

TABLO-1 Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Devlet Yapısı İçindeki Konumu



Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Genel Rapor 2000

Türkiye de bakanlıklara, belediyelere, devletin alt yapı yatırımlarını yöneten kurumlara ve kredi kooperatifleri ile kooperatif birliklerine ait işletmeler ve KİT'ler büyük kamu kesiminin önemli parçalarıdır. Bu teşebbüsler; süt, kâğıt, petrol, şeker, makine kimya, turizm, çay, denizcilik, madencilik, cam üretimi, sigortacılık, hava, deniz ve demiryolu taşımacılığı, posta, telgraf, telefon, elektrik üretimi ve dağıtımı, sigara, içki, demir-çelik ve benzeri daha birçok faaliyetlerle uğraşmaktadır¹⁴. Sayılan bu faaliyetleri gerçekleştirmek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüslerinin bağlı olduğu icracı bakanlıklar itibariyle dağılımı ise aşağıdaki listede olduğu gibidir¹⁵.

TABLO-2 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Listesi

A- İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ

İlgili Bakanlık : BAŞBAKANLIK

Teşekkül

T.C. Ziraat Bankası
Türkiye Emlak Bankası A.Ş.
Türkiye Halk Bankası A.Ş.
ETİ Holding A.Ş.(Madencilik)

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

Emlak Konut A.Ş.
Eti Bor A.Ş.
Eti Alimünyum A.Ş.
Eti Krom A.Ş.
Eti Elektrometalurji A.Ş.
Eti Gümüş A.Ş.
Eti Bakır A.Ş.
Eti Pazarlama ve Dış
Ticaret A.Ş.

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü

İlgili Bakanlık : SANAYİ ve TİCARET BAKANLIĞI

Teşekkül

Türkiye Selüloz ve Kağıt
Fabrikası (SEKA)

Müesseseler

Afyon Müessesesi
Aksu Müessesesi
Akdeniz Müessesesi
Balıkesir Müessesesi
Çaycuma Müessesesi
Dalaman Müessesesi
Kastamonu Müessesesi
İzmit Selüloz ve Kağıt
Sanayi Müessesesi
Bolu Lamine ve Lif Levha
Sanayi Müessesesi

Bağlı Ortaklıklar

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.

Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.
Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.

Sümer Halı(Sümer Halıcılık
ve El Sanatları Sanayi A.Ş.)
Makine ve Kimya Endüstrisi
Kurumu

Çankırı Silah San.ve Tic.A.Ş.
Makine Sanayi ve Tic.A.Ş.

¹⁴ TÜRKER: age. s. 3

¹⁵ <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/mevzuat/kit-lis.html.27.12.2005>

Elektrik Sayaçları ve Tic.A.Ş
 Elmadağ Barut San.ve Tic. A.Ş
 Av-Fişek San.ve Tic. A.Ş
 Antalya Pil San.ve Tic. A.Ş
 Çelik Çekme Boru San.Tic. A.Ş
 Fişek Sanayi ve Tic. A.Ş
 Hafif Silah Sanayi ve Tic. A.Ş
 Hurda Sanayi ve Tic.A.Ş
 Nitrosan Tic.A.Ş
 Elroksan Tic.A.Ş
 Prinçsan Tic.A.Ş
 Mühimmatsan Tic.A.Ş
 Çeliksın Tic.A.Ş
 Silah San.ve Tic.A.Ş

İlgili Bakanlık: ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI

Teşekkül

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

Türkiye Demir Çelik İşletmeleri

Gerede Çel.Kon.ve Teç.Fab.
 San. ve Tic.A.Ş
 Divhan Madenleri A.Ş.

BOTAŞ(Boru Hatları ile Petrol
 Taşıma A.Ş.)
 Türk Petrolleri A.O.(T.P.A.O)
 Türkiye Taşkömürü Kurumu

Kozlu Taşkömürü
 İşl.Müessesesi

Karadon Taşkömürü
 İşl.Müessesesi
 Üzülmaz Taşkömürü
 İşl.Müessesesi

Türkiye Kömür İşletmeleri
 Türkiye Elektrik Üretim
 İletim A.Ş.

TEMSAN Türkiye
 Elektromekanik San.A.Ş.
 Kemerköy EAŞ
 Soma EAŞ
 Trakya EAŞ
 Yeniköy EAŞ
 Trakya Elektrik Dağ. A.Ş
 Boğaziçi Elektrik Dağ.A.Ş
 Körfez Elektrik Dağ.A.Ş
 Meram Elektrik Dağ.A.Ş
 Sakarya Elektrik Dağ.A.Ş
 Başkent Elektrik Dağ.A.Ş
 Karaelmas Elektrik Dağ.A.Ş

Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş

64 İlin Elektrik Dağıtım
 Müessesesi

İlgili Bakanlık: MALİYE BAKANLIĞI

Teşekkül

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

Devlet Malzeme Ofisi

İzmit İmalat Müessesesi

İlgili Bakanlık: TARIM ve KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI

Teşekkül

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

Toprak Mahsulleri Ofisi
 Tarım İşletmeleri Genel
 Müdürlüğü

Alkoloid Müessesesi

Aksaray Azmi Milli T.A.Ş.

B-KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI

İlgili Bakanlık. ULAŞTIRMA BAKANLIĞI

Kuruluş

T.C.Devlet Demiryolları İşl.

Müesseseler

TÜDEMSAŞ Türkiye
Demiryolu Mak.San.A.Ş

Bağlı Ortaklıklar

TÜVOSAŞ Türkiye Vagon
Sanayii A.Ş.
TÜLOMSAŞ Türkiye
Lokomotif Sanayi A.Ş.

Devlet Hava Meydanları İşl.

T.C.Posta İşletmesi

Türk Telekomünikasyon A.Ş

PTT İmalat,Onarım ve
Donatım San.Müessesesi

Kıyı Emniyeti ve Gemi

Kurtarma İşletmesi

İlgili Bakanlık: BAŞBAKANLIK

Kuruluş

Tütün,Tütün Mamulleri,Tuz
ve Alkol İşletmeleri

Müesseseler

Sigara San.İşl.Müessesesi
Yaprak Tütün İşl.Mües.
Alkollü İçkiler San.Mües.
Tuz Sanayi Müessesesi
Pazarlama ve Dağıtım Mües.

Bağlı Ortaklıklar

Kristal Tuz Rafinerisi
San.ve Ticaret A.Ş

Batılı ülkelerde; Sosyalist ülkelerde uygulanan devletçilik anlayışına karşı olarak gelişen sosyal devlet anlayışı devletin ekonomi içindeki rolünü başka bir platforma taşıyan diğer bir önemli gelişmedir. Bu durumun doğal sonucu olarak devletin ekonomi içindeki payı giderek büyümüş ve “kamu işletmeciliği” kavramının da beraberinde gelişmesine neden olmuştur.

1.2. KİT’lerin Tarihsel Gelişimi

Modern anlamda kamu işletmeciliğinin başlangıç yılları 1930’lu yıllar olarak kabul edilse de, ülkemizde devletin üretici olarak iktisadi faaliyetlere girişmesi, Osmanlı İmparatorluğunun son zamanlarında başlamıştır. Daha ziyade ordunun ve sarayın donatım, giyim ve kuşam gibi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan fabrikalar, bazı mali kuruluşlar ve 1843’de kurulan Fevaidi Osmaniye (deniz yolu işletmesi) ilk KİT olarak kabul edilmektedir¹⁶.

¹⁶ KARATAŞ: age. s: 5

Osmanlı İmparatorluğu 15. yüzyıldan itibaren sık sık seferler yapmış ve sürekli ordu beslemiştir. Bu nedenle askeri ve savaş araç gereçleri resmi gereksinmelerin başında gelmiştir. Bu gereksinimlerin zamanında ve sürekli olarak karşılanabilme isteği devlet işletmelerinin kurulmasına neden olmuştur. 17. yüzyıla gelindiğinde İstanbul’da 29 adet devlet işletmesi bulunmakta ve bu işletmelerde 10000’den fazla işçi çalışmaktadır¹⁷.

Osmanlı döneminde KİT sayılabilecek ilk kuruluş olan “Top Asitanesi” esas olarak ordu ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere 15. yüzyılda kurulmuştur. Zamanla yapısı ve ismi değişen “Top Asitanesi” bugünkü Makine Kimya Endüstrisi Kurumu’nun temelini oluşturmuştur. Yine 1812’de kurulan Beykoz Teçhizat-ı Askeriye, 1835’de kurulan Feshane ve Çuha Fabrikası 1845’de kurulan Hereke İpekli ve Yünlü Dokuma Fabrikası ve 1850’de kurulan Bakırköy Pamuklu Dokuma Fabrikası daha sonra Sümerbank bünyesinde toplanmış, uzun yıllar hizmet vermiş ve günümüze kadar ulaşmıştır¹⁸. Yine ilk devlet bankası olma özelliğini taşıyan Ziraat Bankası 1863 yılında Tarımı kredilendirmek amacıyla kurulan Memleket Sandıkları’nın 1888’de banka haline dönüştürülmesi ve 1937 yılında bugünkü halini almasıyla günümüze kadar gelmiştir.

Devlet işletmeciliğinin günümüze kadar önemli bir kalkınma aracı olarak yaşatılması Cumhuriyet Dönemine rastlamaktadır¹⁹. Balkan savaşı ve I. Dünya Savaşı yenilgileri üzerine topraklarının ve doğal kaynaklarının önemli bir bölümünü kaybeden Türkiye Cumhuriyeti çok güç şartlar altında kurulmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında geçirdiği savaşların etkisiyle harekete geçirilecek bütün kaynaklarını kullanmış bulunan Türk milletinin çözüm bekleyen birçok sorununun arasında en başta geleni ekonomik sorunları olmuştur²⁰. Dönemin başlarında siyasi bağımsızlık için ekonomik kalkınmanın gerekli olduğunu benimseyen genç Türkiye Cumhuriyeti yönetimi yeni ekonomik model arayışı içerisine girmiştir. Devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmediği bu dönemde 18 Şubat- 4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir’de bir İktisat Kongresi düzenlenmiş ve bu kongrede alınan kararlar doğrultusunda özü liberalizme dayanan karma ekonomik sistem kabul edilmiştir. Buna göre ekonomik hayat özel teşebbüsün

¹⁷ Ali CEYLAN-Melek VERGİLİEL: **Türkiye’de KİT. ve Özelleştirme.** (Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı yayınları no:17. Bursa. 1989), S. 12.

¹⁸ BAŞBAKANLIK YDK: **age.** s. 5

¹⁹ Recep KÖK: **KİT. Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama.** (Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları No:95. Erzurum.1993), S. 56.

²⁰ AFŞAR: **age.**s. 60

önderliğinde ve egemenliğinde yürüyecek, devlet ancak teşvik ve himaye edici ve düzenleyici olarak ekonomik hayata müdahale edecektir. Gerçektende bu dönemde karma ekonomik sistemin egemen unsuru özel teşebbüs olmuştur²¹.

Yine bu dönemde izlenmesine karar verilen karma ekonomik sistemin ekonomik kalkınmada temel unsur olarak görülen özel sektörün güçlendirilmesi amacıyla 1924 yılında İş Bankası, 1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurulmuş, 1927 yılında da Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır. Ancak özellikle 1927 yılında çıkarılan kanunla getirilen koruma ve teşviklere rağmen özel sektörün kendisinden beklenen atılımı gerçekleştirememesi, Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın temel fonksiyonlarını gereğince yerine getirmekte yetersiz kalması ve 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nın ortaya çıkması ekonomide devletçilik fikrinin ağırlık kazanmasına neden olmuştur²². Aynı dönemde ülkemizdeki gelişmelere paralel olarak gelişmiş kapitalist ekonomilerin de bunalımlara çözüm olarak kamu girişimciliğine önem vermeleri ve Sovyetler Birliği'nin planlı ekonomi politikasıyla sanayileşme alanında ekonomik bunalımla karşılaşmadan gelişmesini sürdürmesi Türkiye'de de Devletin ekonomiyi harekete geçirecek girişimlerde bulunmasını zorunlu kılmıştır. Bu durum sonucunda yeni üretim tesislerinin devletçe kurulması ön plana çıkmıştır²³.

1932 yılında Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası yerine "Devlet Sanayi Ofisi" ve "Türkiye Sınaî Kredi Bankası" kurulmuştur. Devlet Sanayi Ofisi'ne Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın işletmecilik görevi verilirken, bankacılık görevi Türkiye Sınaî Kredi Bankasına verilmiştir. Ayrıca 1933-37 yılları arasında uygulamaya giren I. Beş Yıllık Sanayi Planı'na göre; kimya, kağıt, selüloz, toprak, seramik, demir-çelik ve pamuklu dokuma gibi sanayilerin büyük sermaye ve teknik güce ihtiyaç göstermeleri gerekçeleri ile devletçe kurulması ve işletilmesi kabul edilmiştir. Programın uygulanması görevi ise 1933 yılında kurulan Sümerbank'a verilmiştir. Ancak madencilik işleri 1935 yılında kurulan Etibank'a devredilmiştir.

I. Beş Yıllık Sanayi Planı'ndan hemen sonra II. Beş Yıllık Sanayi Planı'nda hazırlanmış ancak uygulamaya koyulduktan kısa bir süre sonra İkinci Dünya Savaşı'nın

²¹ CEYLAN-VERGLİEL: *age.* s. 15

²² BAŞBAKANLIK: *age.* s. 6

²³ AFŞAR: *age.* s. 61

patlak vermesiyle plandan vazgeçilmiş ve otaba çıkan savaş koşulları dikkate alınarak, KİT'lere savunma ihtiyaçlarına öncelik verme, piyasa fiyatlarını düzenleme ve ithalatın daralması nedeniyle oluşan arz yetersizliğini giderme gibi yeni görevler yüklenmiştir²⁴.

Türkiye her ne kadar II. Dünya Savaşı dışında kalmış ise de savaş ekonomiyi önemli ölçüde etkilemiştir. Bu yıllarda ölkemizin iktisat politikasının temelini 18 Ocak 1940 tarihinde yürürlüğe giren Milli Koruma Kanunu oluşturmuřtur²⁵. II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinden hemen sonra 1946 yılında III. Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış ancak plan uygulamaya geçirilememiştir. Çünkü bu dönem savaş yıllarına bağlı olarak sert devlet müdahalelerinin, kişi başına reel gelirdeki hızlı düşüşlerin ve diğer olumsuz koşullara bağlı uygulamaların doğurduğu hoşnutsuzluk sonucu devletçilik ve karşıt fikirlerin tartışıldığı dönem olmuřtur²⁶.

Aynı dönemde Türkiye'de çok partili siyasi döneme geçilmiş ve iktidardaki parti tarafından "devletçilik" tasfiye edilmiştir. Dönem boyunca kurulan KİT'ler ise, sadece İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Şekil değişikliği yoluyla Eytam ve Emlak bankası'nın Türkiye Emlak Kredi Bankası haline dönüştürölmesidir.

Türkiye'de 1950 yılında yapılan seçimler sonucunda iktidar değişikliği yaşanmış ve Demokrat Parti iktidara gelmiştir. İktidara gelen demokrat parti kamu iktisadi teşebbüslerini özel sektöre devretmenin yararlı olacağını öne sürmüřtür²⁷. Liberal ekonomi politikaları vaat ederek iktidara gelen bu hükümet döneminde, kamu hizmeti taşımayan alanlarda devletin işletmecilik yapmayacağı, temel sanayi dalları dışında KİT'lerin özelleştirileceği ve böylece devletin ekonomideki payının küçültölmesinin hedeflendiği belirtilmiştir. Ancak, Demokrat Partinin iktidarda kaldığı 1950–60 yılları arasında devletin ekonomideki payının küçültölmesi ve mevcut KİT'lerin özel sektöre devredilmesi bir yana, bu dönemde T.C.Devlet Demir Yolları, P.T.T, Denizcilik Bankası T.A.Ő, VE Devlet Malzeme Ofisi gibi kuruluşlar iktisadi devlet teşekkölü haline dönüştürölmiş ve Türk Petrolleri A.O, Et ve Balık Kurumu, Türkiye Demir Çelik

²⁴ AFŞAR: age. s. 63

²⁵ CEYLAN-VERGİLİEL: age. s.19

²⁶ KÖK: age. s. 61

²⁷ Rıdvan KARLUK: **Türkiye'de KİT.ve Özelleştirme.**(Esbank Yayınları No:5 İstanbul 1994), S. 21.

İşletmeleri A.Ş, SEKA, ve T.C. Turizm Bankası gibi yeni teşekküller kurularak KİT'ler daha da yaygınlaştırılmıştır²⁸.

Türkiye tarafından 1960 yılından sonra ise karma ekonomi modelinin benimsendiği görülmektedir. Bu dönem için şüphesiz önemli bir yenilikte kamu kesimi için emredici, özel kesim için yönlendirici olan kalkınma planlarının kabul edilmesidir. Ancak, Planlı ekonomi döneminde de KİT'lerin karma ekonomi modeli içinde yeri ve fonksiyonları kesin ve açık olarak saptanamamıştır²⁹. Aynı zamanda Devlet Planlama Teşkilatı'nın da kurulduğu bu dönemde; KİT'lerin yeniden düzenlenmeleri ve etkinliklerinin sağlanması plan disiplini ile ele alınmaya çalışılmıştır. Plan hedefleri doğrultusunda “İDT Düzenleme Komisyonu” kurularak yapısal ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda 1964 yılında 3460 sayılı kanun yerine 440 sayılı İDT ve İştirakleri Hakkındaki Kanun, İDT'lerin yatırım sorunlarını çözmek için 441 sayılı Devlet Yatırım Bankası Kanunu ve KİT'lerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır³⁰.

Planlı ekonomi dönemlerinin yaşandığı 20 yıllık süreçte iktidarların tutarsız siyasi ve politik müdahaleleri sonucu KİT'ler büyümeye devam etmiş, söz konusu dönemde İskenderun Demir Çelik İşletmeleri, Türkiye Elektrik Kurumu ve ÇAYKUR gibi sayıları on beşi geçen kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmuştur.

1980 yılı KİT'ler için çok önemli değişimlerin yaşandığı yıldır. Bu yılda planlı dönemler devam etmekle birlikte iktidardaki hükümet 24 ocak 1980 tarihinde bir dizi ekonomik tedbir alarak ekonomik sistemde köklü bir değişime gitmiştir. Bu tarihte alınan ve “24 Ocak Kararları” olarak anılan ekonomik istikrar tedbirleri ile KİT politikasında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Söz konusu kararlarla; genel ekonomik sorunları çözümlenmesi yanında, ithal ikameci sanayileşme politikası yerine, dışa yönelik sanayileşme politikası dönüşümünün sağlanması ve serbest piyasa kurallarının ekonomiye hâkim kılınması amaçlanmıştır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için; devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, sermayenin tabana yayılması,

²⁸ BAŞBAKANLIK: *age*. s. 9

²⁹ M. Berra ALTINTAŞ: *KİT.nin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*. (Ankara.1988), S. 12.

KİT'lerin serbest piyasa koşullarında etkinlik esasına göre çalışmalarının sağlanması, özelleştirme ve Türk lirasının konvertibl hale getirilmesi gibi bir çok idari ve yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Bu dönemde uygulanan ekonomi politikalarının gereği olarak özel sektörün güçlenmesi ve KİT'lerin yerini alması amaçlanmış bu duruma bağlı olarak da mevcut KİT'ler özel işletme normlarına uygun olarak yapılandırılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla iktidar tarafından benimsenen serbest piyasa kurallarına dayalı ekonomik sistemin gereği olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin piyasa ekonomisinin gerektirdiği verimlilik esaslarına uygun üretimde bulunması ve üretimini gerçekleştirdikleri ürünlerin fiyatlarını serbestçe belirlemesi ilkesi benimsenmiştir.

24 Ocak Kararlarının uygulamasına başladıktan kısa bir süre sonra KİT'lerin karlarında önemli artışlar sağlanmıştır. Ancak bu artışın KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlere yapılan yüksek oranlı zamlara ve personel sayılarının azaltılarak dondurulmasına bağlı olduğu gayet açık olduğu için, söz konusu kuruluşların verimli hale geldiklerini söylemek mümkün değildir. 1980 ve sonrası dönemde uygulanan KİT politikaları devletin ekonomi içindeki payının küçültülmesi düşüncesi çerçevesinde oluşturulmuş olmakla beraber, yeni KİT'lerin yaratılmasından da vazgeçilememiştir³¹.

1.3. KİT'lerin Kuruluş Nedenleri

Daha öncede değinildiği gibi devlet işletmelerinin hem boyutları hem de varlık sebepleri ülkeden ülkeye farklılıklar gösterir³². Ülkemiz açısından bakıldığında; 17 Şubat - 4 Mart 1923 tarihleri arasında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi için özel teşebbüsün itici güç olması benimsenmiş ve alınan kararlar gereği 1927 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılarak özel teşebbüsler 1930'lu yılların başına kadar sınırsız şekilde teşvik ve himaye edilmişlerdir. Buna karşın özel teşebbüslerin yeterli sermaye birikimine sahip olmaması, alt yapı sorunları, yetişmiş insan gücü yetersizliği ve dünyayı sarsan 1929 ekonomik krizi nedeniyle

³⁰ BAŞBAKANLIK: *age*. s. 9

³¹ KARLUK: *age*. s. 23

uygulanan ekonomik politikalarından beklenen olumlu sonuçlar alınamamış ve yeni bir ekonomik modelin uygulanması zorunlu hale gelmiştir. Bu yeni modelin esasını;devletin planlı bir şekilde bizzat kuracağı kamu işletmeleri aracılığıyla kalkınmak ve sanayileşmeyi gerçekleştirmek şeklinde özetlemek mümkündür³³.

KİT'lerin kuruluş amaçları ve hedefleri birbirine bağlıdır. Çoğu zaman bu kuruluşların hukuki yapısı belirlenen hedeflere uygun olarak biçimlenmektedir. KİT'lerin kuruluş amaçları ve hedefleri ülkeden ülkeye hatta kuruluşu göre farklılıklar göstermekle birlikte şu şekilde gruplandırılabilir³⁴.

- Genel Nedenler

- Özel Nedenler

Ayrıca özel nedenleri de alt gruplara ayırmak mümkündür. Bu nedenlerin öncelik sırası ülkeden ülkeye değişmekle birlikte genel olarak 3 başlık altında toplamak mümkündür.

- Politik Nedenler

- Sosyal Nedenler

- Ekonomik ve Mali Nedenler

1.3.1. Genel Nedenler

KİT'lerin devlet eliyle kurulmasının genel nedenlerini beş ayrı başlık altında incelemek mümkündür³⁵.

1.3.1.1. Mülkiyet Hakkı ve Sosyal Devlet Anlayışı

Mülkiyet hakkı, çağın ilk yılların itibaren kutsal bir hak olarak kabul edilmiş ve bu hakkın korunması ilkesi benimsenmiştir. Ancak 19. yüzyılın sonlarından itibaren mülkiyet hakkının toplum yararı için kısıtlanabileceği görüşü sosyal bakımdan benimsenmiştir. İktisatçılar özellikle üretim araçlarında özel mülkiyetin ekonomik ve sosyal sakıncalarından söz etmişlerdir. İngiliz iktisatçısı Robert Owen, Fransız

³² TES-İŞ: **Özelleştirme Olayı . Toplumsal, Ekonomik Boyutları ve Çalışanların Sorunları Üzerine Bir İnceleme.** (Ankara.1992), S.14.

³³ BAŞBAKANLIK: **age.** s. 4

³⁴ Ahmet Haşim KÖSE – Nurettin ALPKENT – Dilek BİRBİL: **KİT’de Eğitim, Danışmanlık Hizmetleri Gereksinimi.** (Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:512. Ankara.1993), S.5.

³⁵ BAKLACIOĞLU: **age.** s. 11

iktisatçısı Saint Simon ve Alman iktisatçısı Ferdinand Lassale özel mülkiyete hücum etmişler ve “Devlet Sosyalizmi” sistemini ileri sürmüşlerdir. Bu sistemin sosyal adaletsizlikleri de ortadan kaldırılabileceğini savunmuşlardır. Aynı görüşü benimseyen Karl Marks ve Frederic Engels üretim araçlarının devlete mal edilmesini önermişler ve bu görüşü nazari olarak benimseyen Viladimir Lenin de Rusya’ da uygulamaya konulmasını sağlamıştır.

Mülkiyet hakkındaki gelişme başta Rusya olmak üzere Sosyalizmi benimseyen ülkelerle diğer ülkelerde de kamu teşebbüslerinin kurulup geliştirilmesine etkiye bulunmuştur. Diğer yandan, devleti iktisadi hayata etkin olarak sokan gelişmelerden biri de değişen devlet anlayışına paralel olarak ortaya çıkan sosyal devlet anlayışı olmuştur³⁶. Özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra yaygınlaşan sosyal devlet anlayışı eğitim, sağlık ve barınma gibi sosyal fayda yaratan kamu mal ve hizmetlerinin üretiminin bizzat devlet tarafından gerçekleştirilmesi devletin ekonomi içindeki yerini hem genişletmiş hem de pekiştirmiştir.

1.3.1.2. Özel Sektörün Yetersizliği

Ekonomide özel kesimin yapamadığı veya sermaye yetersizliği nedeniyle yerine getiremediği alt yapı tesislerinin kurulup işletilmesi ile özel kesimin tekeller kurarak halkı ve devleti istismar ettiği sektörlerde işletmeler kurulması devletin görevleri arasında kabul edilmektedir.

1.3.1.3. Ekonomilerde Yaşanan Dışsallıklar

Ekonomideki bazı faaliyet kolları pozitif ve negatif dışsal ekonomik etkiler yaratırlar³⁷. Dışsallık bir ekonomik birimin kendi dışından kaynaklanan etkenler nedeniyle maliyetlerinin azalmasına ya da artmasına yol açan etkenlerdir³⁸. Özel teşebbüsler bu tür dışsal etkileri tam anlamıyla dikkate almazlar. Dolayısıyla olumlu veya olumsuz dışsal etkiler yaratan faaliyet alanlarında kamu teşebbüsleri kurulması

³⁶ Yusuf ALPER: **Özelleştirme**. (Sağlık İş Yayınları. Ankara 1993), S. 6.

³⁷ Dündar SAĞLAM: **Türkiye’de KİT’lerin Yapısı ve Zarar Nedenleri**. (Ankara İ.T.İ.A Bilim Dizisi No:2 Ankara. 1980), S. 2.

gereklidir. Bu sebeple çağımızda halen atom ve uzay araştırmaları ile maden ve petrol aramacılığı sektörlerinde devlet şletmeleri etkinliklerini sürdürmektedirler.

1.3.1.4. Kapitalist Ekonomilerde Otomatik şleyişin Mümkmün Olmaması

Bu sistemin olumsuz sosyal ve ekonomik krizlere yol ağtığının ortaya ııkması ve devletin ekonomiye düzenleyici olarak müdahalesinin kabul edilmesidir³⁹. Ayrıca II.Dünya Savaşı'ndan sonra Rusya da başlayan merkezi planlama tekniği özellikle gelişmekte olan ölkelerde kamu kesimi için emredici özel kesim için ise yol gösterici nitelikteki planların ekonomiye yön vermek amacıyla yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu nedenle planlama yapan ölkelerde kamu teşebbüslerinin zorunlu olarak kurulması karma ekonomik sisteminin bir gereği olarak ortaya ııkmiştır.

1.3.1.5. Ulusal Güvenlik İhtiyacı

Bu durumun doğal sonucu olarak kamu şletmelerinin savaş gereği bazı hizmetleri yerine getirilmesi amacıyla kuruldukları görölmüřtür⁴⁰. ABD'de II. Dünya Savaşı sırasında kurulan ve halen faaliyetlerini sürdüren kamu teşebbüsleri, Fransa da yine II. Dünya Savaşı sırasında devletleştirilen şletmeler ve Cumhuriyet öncesi dönemde Türkiye de kurulan birçok şletme bunlara örnek verilebilir.

1.3.2. Özel Nedenler

Her ölkede devlet şletmesi kurmanın özel gerekçeleri farklılıklar gösterir. “Kamulaştırma” ya da “Devletleştirme” diyebileceğimiz bu olgunun arkasında politik, ekonomik, sosyal ve ideolojik faktörler yer alır⁴¹. Bu nedenlerin öncelik sırası her ölkenin izlediği ekonomik politikalara göre değişmekle birlikte KİT'lerin kurulması veya mevcut şletmelerin kamu şletmeleri haline getirilmesinin nedenlerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür.

³⁸ Osman PEHLİVAN: **Kamu Maliyesi.**(Derya Kitapevi. Trabzon 2000), S. 42.

³⁹ BAKLACIOğLU: **age.** s. 12

⁴⁰ CEYLAN-VERGİLİEL: **age.** s. 8

1.3.2.1. Politik Nedenler

Bilindiği üzere ülkelerin ekonomik sistemleri üçe ayrılır⁴². Sosyalist sistemi benimseyen ülkelerde devletin iktisadi hayattaki rolü tamdır ve özel sektöre yer yoktur. Sistemin özü devletin bütün ekonomik hayata ve kararlara hâkim olduğu bir felsefeye dayandırılmıştır.⁴³ Kapitalist sistemi benimseyen ülkelerde kamu teşebbüsleri mümkün olduğu ölçüde sınırlı tutulmuştur. Karma ekonomik sistemin uygulandığı ülkeler ise genellikle geri kalmış veya gelişmekte olan ülkelerdir. Bu ülkeler iktisadi sorunlarını piyasa ekonomisi içerisinde yeteri kadar çözemeyen ülkelerdir. Çünkü bu ülkelerde piyasanın işlemesi için gerekli olan öğeler ya yoktur ya da yeterli değildir. Bu durumun doğal sonucu olarak devlet en büyük iktisadi üretim faktörü olarak sistemdeki yerini alır.

Karma Ekonomik Sistemi benimseyen çoğu ülkede farklı olmakla birlikte savaş sanayi, bilimsel araştırma, nükleer enerji ve ülke çapındaki birkaç bankayı milli savunma ve bağımsızlık gereği devlet işletmektedir⁴⁴. Diğer yandan savaş yıllarında işgal edilen ülkelerdeki işletmelerin kamu teşebbüsü haline dönüştürüldükleri de görülmektedir. Fransa da Alsace-Lorraine'deki demiryolları ile Renault fabrikaları sahiplerinin düşmanla işbirliği yaptığı gerekçesiyle ceza olarak millileştirilmiştir. Ülkemizde de 1960 devriminde Güneş Matbaacılık Anonim Ortaklığı hazineye devredilmiştir⁴⁵.

Türkiyede kamu işletmeleri, Cumhuriyetin ilk yıllarında politik amaçlarla kurulmamıştır. Ancak, çok partili dönemin başlamasıyla birlikte kamu işletmelerine ekonomik fonksiyonların yanında politik fonksiyonlarında yüklendiği görülmüştür. Gereksinimlerinin çok üzerinde iş göreni işe alan bu kuruluşlar söz konusu politikayı Türkiye'nin işsizlik sorununa çare bulmak şeklinde savunmuşlar, ancak bu arada görüş

⁴¹ SAĞLAM: *age*. s. 1

⁴² BAKLACIOĞLU: *age*. s. 13

⁴³ ALPER: *age*. s. 7 (1993)

⁴⁴ CEYLAN-VERGİLİEL: *age*. s. 9

⁴⁵ BAKLACIOĞLU: *age*. s. 13

farkına dayalı olarak önceki iş görenlerin bir kısmının işine son verdiklerinden sosyal huzursuzluğa da neden olmuşlardır⁴⁶.

1.3.2.2. Sosyal Nedenler

Devletin ekonomik görevlerinin dışında birtakım sosyal görevleri de bulunmaktadır. Sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak devlet, sosyal adaleti sağlamak ve toplumdaki bütün sınıfların çıkarlarını korumak durumundadır⁴⁷. Diğer bir ifadeyle devletin görevleri arasında ekonomik kalkınmayı sağlamanın yanı sıra sosyal kalkınmanın da sağlanması zorunluluğu, kamu işletmelerinin kurulmasını gerektirmektedir. Bu amaçlar doğrultusunda devlet tarafından birçok ülkede gerek tüketicilerin korunması gerekse üreticilerin ve çalışanların korunması amacıyla birçok kamu işletmesi kurulmuştur. Örneğin; Ülkemizdeki Toprak Mahsulleri Ofisi, Tekel, Çaykur ve Türkiye Şeker Fabrikaları gibi kamu işletmeleri üreticiyi ürün fiyatları açısından desteklemek, Halk Bankası ve Ziraat Bankası gibi kamu işletmeleri üreticilere ve çalışanlara ucuz kredi ve finansman olanakları sağlamak, mahalli idareler bünyesinde kurulan ve işletilen Belediye İktisadi Teşebbüsleri de(BİT) tüketicilere ucuz fiyattan mal ve hizmet sunmak amacıyla kurulmuş sosyal fayda amaçlı kamu işletmeleridir.

Ekonomide öyle kamusal mal ve hizmetler vardır ki bunların faydası birimlere bölünemez ve bu yüzden pazarlanamazlar. Birimlere bölünüp pazarlanamadıkları için bu mallara karşı kişisel bir talep doğmaz. Belirtilen bu nedenler söz konusu mallar için fiyat tespitini de önler⁴⁸. Dolayısıyla bu tür kamusal mal ve hizmetler anılan özellikleri itibariyle sadece devlet tarafından yerine getirilmek zorundadır. Bu tip mal ve hizmetlerin en güzel örneğini iç ve dış güvenlik hizmetleri oluşturur. Sayılan özellikleri itibariyle karlılığında söz konusu olamayacağı böyle bir sektörün özel kesim tarafından tercih edilmesi mümkün olmadığı için devlet zorunlu olarak bu mal ve hizmetlerin üretimini ve dağıtımını üstlenmektedir.

⁴⁶ CEYLAN-VERGİLİEL: *age*. s. 9

⁴⁷ AFŞAR: *age*. s. 48

⁴⁸ PEHLİVAN: *age*. s. 48

Tüketicilerin veya bir bölge halkının genel ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetlerin üretimini ve dağıtımını yapan teşebbüsler de kamu tarafından kurulur ve işletilir. Genel ulaşım, elektrik üretim ve dağıtımı, havagazı, şehir içi su şebekeleri ve işletmesi, sağlık tesisleri, tütün ve alkollü içkiler, radyo ve televizyon, telgraf ve telefon, sivil havacılık ve temel gıda maddeleri üretim ve dağıtımı gibi alanlarda çalışan teşebbüsler bu kategoriye girer⁴⁹. Çeşitli ülkelerdeki sosyal amaçlı kamu teşebbüslerinin oluşumunda üç değişik amaç güdülmektedir⁵⁰.

- **Daha Adil Bir Gelir Dağılımını Teşvik Etmek:** Özellikle geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerin en önemli sosyal sorunu gelir dağılımındaki eşitsizliktir. Bundan dolayıdır ki kurulan kamu işletmelerinin bir çoğunda sosyal ve politik amaçlar iktisadi amaçlardan daha ön planda gelir.

- **Alt Gelir Gruplarının Ekonomik Statülerini Artırmak:** Bir çok alanda kurulan kamu işletmeleri kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında olumlu dışsal ekonomi yaratarak üretim maliyetlerinin düşmesini sağlar. Bu durum alt gelir gruplarının bu tip kamusal mal ve hizmetleri daha ucuza kullanmalarını sağlayarak ekonomik statülerinin artmasına neden olur. Genel ulaşım hizmetleri, şehir içi su şebekesi dağıtımı, iletişim hizmetleri ve benzeri kamusal mal ve hizmetler bu duruma örnek gösterilebilir.

- **Teşebbüslerin Yönetiminde Çalışanların Ortaklığını Teşvik Etmek:** Sosyal amaçlar toplumdan topluma hızla değiştiği gibi zaman içerisinde de değişim göstermektedir. Daha öncede konu edildiği üzere ülkemizde kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili 233 sayılı kanuna göre, sosyal amaçlı kuruluşlar KİK olarak isimlendirilmiştir. Türkiye Elektrik Kurumu, T.C.Devlet Demir Yolları, PTT Genel Müdürlüğü, Türk Hava Yolları, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Devlet Malzeme Ofisi gibi kuruluşlar bu alandaki kuruluşlar arasında yer almaktadır.

⁴⁹ BAKLACIOĞLU: *age*. s. 13

⁵⁰ CEYLAN-VERGİLİEL: *age*. s. 9

1.3.2.3. Ekonomik Nedenler

KİT'lerin oluşum nedenlerinden en önemlisi ekonomik nedenlerdir. Her ülkenin kendi gereksinimlerine uygun ekonomik nedenlerini şöyle sıralayabiliriz.

- **Ekonomik Kalkınmayı Sağlamak:** KİT'lerin oluşturulmasına yol açan ekonomik nedenlerin birisi de az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan kalkınma arayışlarıdır⁵¹. Ekonomik açıdan geri kalmış ülkelerin kalkınmalarını engelleyen nedenlerin başında; sermaye yetersizliği, işletme kurup yönetecek nitelikte girişimci bulunmaması, eğitilmiş işgücü yokluğu, dış finansman olanaklarının yetersizliği, fiziki ve sosyal alt yapının bulunmaması veya yetersiz olması gelmektedir⁵².

Daha da önemlisi bu gibi ülkelerde özel sektör kesimine bütün kolaylıkların gösterilmesine, her türlü teşvik tedbirlerinin sağlanmasına ve hatta ülkemiz örneğinde de olduğu gibi başlı başına bir kanun çıkarılmasına (1927 yılında çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanunu) rağmen özel sektör eliyle kalkınmanın başlatılıp, devam ettirilmesinin mümkün olmadığı görülmüştür. Bu sebeple devlet ekonomik kalkınmayı sağlamak için bizzat işletme kurup işletmek zorunda kalmıştır. Diğer yandan gelişmiş ülkelerde de devlet geri kalmış bölgeleri kalkındırmak amacıyla kamu işletmeleri kurabilir. Ülkemiz açısından devletin KİT kurmasının gerekçeleri ise yukarıda saydığımız her iki nedeni kapsamaktadır.

- **Tekellerin Devletçe İşletilmesi:** Bir ekonomide ortaya çıkan tekeller işletme büyümesi sonucu olabileceği gibi, yasal ve doğal tekeller şeklinde de olabilir⁵³. Bilindiği gibi artan verimlilik yasasının geçerli olduğu sektörlerde marjinal birimin üretim maliyeti çok düşük hatta bazen sıfırdır. Bu gibi sektörlerde rekabet olgusu fiyatların hızlı bir şekilde azalmasına yol açarak bazı işletmelerin iflas etmesine, diğerlerinin ise tekelleşmesine neden olabilir⁵⁴. Bu durumda özel tekellerin kurulması halinde üretici firma üretim miktarını kısırarak ya da üretim düzeyini ortalama marjinal maliyetin üretime eşit olduğu noktada belirleyerek, ürün fiyatlarının marjinal maliyetlerin çok üstünde oluşmasına neden olarak aşırı karlar elde edebilir. Dolayısıyla,

⁵¹ AFŞAR: **age**. s. 47

⁵² BAKLACIOĞLU: **age**. s. 14

⁵³ BAKLACIOĞLU: **age**. s. 14

artan verimliliğin geçerli olduğu endüstri kollarında kurulan tekellerin KİT olarak çalışması yararlı sonuçlar doğurmaktadır⁵⁵.

Tuz, tütün ve alkol gibi malların hem talep esneklikleri çok düşük, hem de halk sağlığı için zararlıdır. Bu sebeple bu alanlarda kurulacak özel tekellerin tüketicilerin zararına yüksek karlar elde etmesini engellemek ve bu malların zararlarının toplum aleyhine dönüşmemesi için kamu işletmelerinin devlet tarafından kurulması ve işletilmesi zorunludur. Bazı malların ise tek müşterisi devlettir⁵⁶. Bu durumda devletin bu tür işletmeleri kendisinin kurması veya böyle işletmeleri millileştirmesi çok sık görülen bir uygulamadır. Özellikle milli savunma gereksinimleri için kullanılan silah, top, uçak ve bunların mühimmatlarını üreten işletmeler bu duruma örnek gösterilebilir.

- **Özel Teşebbüsün Girmediği veya Başaramadığı İşler:** Özel sektörün temel amacı kardır ve bu karın kısa sürede elde edilmesi temel amaçtır. Dolayısıyla karlılığın çok az ve kara geçmek için uzun süre beklemenin söz konusu olduğu sektörlerde kamu teşebbüslerinin kurulması bir zorunludur. Diğer yandan bazı alanlar da kurulacak işletmeler özel sektörün olanakları dışında finansman gerektirir⁵⁷. Diğer bir ifadeyle az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde ki özel sektörün son yıllarda görülen teknolojik yenilikler ve uluslararası güçlü rekabet dolayısıyla büyük yatırım harcaması gerektiren ulaştırma, enerji, madencilik, petro-kimya ve demir-çelik gibi sanayi kollarında, teknik bilgi, yetişmiş iş gücü, ve sermaye yetersizliği nedenleri ile yatırım yapması olanaksız olduğundan bu faaliyet kollarında devlet işletmelerinin kurulması zorunluluğu vardır.

- **Ekonomiye Yön Vermek ve Düzenlemek:** Ekonominin kilit alanları genellikle kamu işletmelerine verilmektedir⁵⁸. Örneğin, maden kömürü ve linyit işletmeleri, elektrik üretim ve dağıtımı, demir-çelik üretimi, genel ulaşım sektörü ve iletişim sektörleri bu niteliktedir.

⁵⁴ CEYLAN-VERGİLİEL: **age**. s. 11

⁵⁵ SAĞLAM: **age**. s. 1

⁵⁶ TES-İŞ: **age**. s. 40

⁵⁷ BAKLACIOĞLU: **age**. s. 17

⁵⁸ BAKLACIOĞLU: **age**. s. 17

Bazı ürünlerin üretim miktarlarını artırmak, bunların dağıtımının düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak, fiyatlarını en uygun düzeyde belirlemek ve kontrol etmek için devlet kamu işletmeleri veya kooperatif işletmeler yoluyla bu sektörlerde faaliyette bulunmaktadır. Ayrıca, para ve kredi kurumları ekonomiye yön vermekte önemli rol oynarlar⁵⁹.

- **Özel Teşebbüslere Öncülük Etmek:** Devlet özel işletmeleri belli alanlara çekmek ve ekonomik amaçlarına ulaşmak için bazı sektörlerde pilot teşebbüsler kurma yolunu tutabilir⁶⁰. Özellikle Rusya'da "Sovkhoz" adı altında kurulan devlet üretme çiftlikleri ile, ülkemizdeki yem ve süt fabrikaları ile devlet üretme çiftlikleri bunlara örnek olarak gösterilebilir. Ekonomik açıdan gelişmekte olan ülkelerdeki özel kesim sermaye sahiplerinin ve küçük tasarruf sahiplerinin birikimlerini yatırıma dönüştürmek için devlet ve özel sektör karma işletmeler kurma yoluna gidebilirler.

- **Devlete Gelir Sağlamak:** Devlet bütçesine gelir sağlamak amacıyla KİT kurabilir. Özellikle yasal ve doğal tekellerin devlet eliyle işletilmesindeki en büyük amaç devlete gelir sağlama amacıdır. Ayrıca milli piyango, spor-toto, sayısal-loto ve benzeri şans oyunlarını organize etmeye yönelik kamu teşebbüslerinin sosyal amaçları yanında devlete gelir sağlama gibi bir fonksiyonları da vardır.

1.4. KİT'lerin Sorunları

Türkiye'nin kuruluşundan 1980'li yıllara kadar ülkemizin özel kesimdeki teknik ve sermaye yetersizliği devleti sürekli olarak ekonomik hayatın içinde olmaya zorlamıştır. Bu zorlamalar özellikle kamu hizmeti olarak tanımlayabileceğimiz savunma, güvenlik, eğitim, sağlık ve ulaştırma alanında başlamış ekonominin üretim sektörüne doğru genişlemiştir⁶¹.

KİT'lerin ülke ekonomisindeki öncü konumu özellikle sermaye yoğun sektörlerde uzun yıllar devam etmiştir. Ancak özel işletmelerin yeterli sermaye birikimi ve

⁵⁹ TES-İŞ: **age**. s 41

⁶⁰ BAKLACIOĞLU: **age**. s. 18

⁶¹ TÜRKER: **age**. s. 3

tecrübeye ulaşarak yatırım yapar hale gelmesi liberal ekonomi politikalarına ağırlık verilmesinin yanında Türkiye ekonomisinin konjonktürel olarak yaşadığı zorluklar ve kamu işletmeciliğinin beraberinde getirdiği sorunlar KİT'leride etkileyerek giderek artan oranda yapısal bozulmalara neden olmuştur. Diğer bir ifadeyle, KİT'ler Türkiye'de çeşitli sebeplere bağlı olarak devamlı şekilde büyürken; başta organizasyon olmak üzere, idare, istihdam, finansman nihayet işletme ve yatırım problemlerinin büyümesine de sebep olmuşlardır⁶². KİT'lere ilişkin literatür de sıkça yer alan ve ilerleyen kısımda "Özelleştirmenin Nedenleri" başlığı altında da genel olarak gerekçe niteliğinde ele alınan sorunları ana başlıklarıyla şu şekilde sıralayabiliriz.

1.4.1. Organizasyon ve Yönetim Sorunları

Devlet işletmelerinin kurumsal niteliğini pekiştiren önemli öğelerden biri yasayla kurulmalarıdır. Özel işletme esas olarak genel bir hukuki statü içinde vücut bulurken, devlet işletmesi etkinlik alanının özelliklerine bağlı olarak farklı hukuksal biçimler alabilir⁶³. İktisadi alanda faaliyet gösteren kamu kuruluşlarının çeşitli yönlerden ayrımları incelediğinde, devlet tarafından oluşturulan birimlerin aslında birbirlerine benzerlik göstermediği ortaya çıkar. Bunun nedeni, kamu kuruluşları örgütlenirken belirli esasların dışına çıkarılmakta ve kendine özgü devlet yapısı içinde yeri olmayan bir bünyede kurulmaktadır. Böyle bir durum, devlet yapısında bozukluklara, kavram karmaşalarına ve aynı statüde olduğu sanılan fakat tamamen farklı yapıdaki kuruluşların ortaya çıkmasına yol açmaktadır⁶⁴.

Ülkemize özgü politik yapı ve sorunlar nedeniyle ise bu konuda gerekli tedbirlerin alındığını ve koordineli biçimde uygulandığını söylemek güçtür. Yaptırım gücüne sahip iktidarlar tarafından tespit edilecek hedefler, iktidarların üyesi olduğu siyasi partilerin görüşlerine ve tercihlerine tabi olmuştur. Bu nedenle KİT'ler ile ilgili olarak devamlı ve verimli bir işletmecilik sistemi kurulamamıştır⁶⁵.

⁶² Metin ERİŞ: **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Halka Açılma**. (Boğaziçi Üniversitesi Yayınları No:57.İstanbul.1983), S. 27.

⁶³ Ahmet İNSEL: **Düzen ve Kalkınma Kısacasında Türkiye. Kalkınma Sürecinde Devletin Rolü**. (Ayrancı Yayınları. İstanbul 1996), S. 241.

⁶⁴ Tefik ALTINOK: **KİT'lerin, Sorunları ve Çözüm Yolları**. (Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları No: 241.Başbakanlık Basımevi. Ankara 1982), S. 9.

⁶⁵ ALTINTAŞ: **age**. s. 32

Kamu sektörünün yönetim metotları tekel yaratılan piyasalar hariç karlı çalışmalarını sağlayacak nitelikte değildir⁶⁶. Çünkü; sektörün yönetiminde etkin olan siyasi iktidarların seçmen baskısı altında kalarak yöneticilerden işçisine varana kadar ehil olmayan kadroları görevlendirmesi ve modern işletme ekonomisinin gerektirdiği gibi işletilememeleri sonucunda işletmeler devamlı olarak zarar etmişlerdir. Özellikle tepe yöneticilerinin atanmasında objektif kriterlerin geliştirilmemesi, bu kişilerin görevde çok kısa bir süreyle kalmaları, sürekli değiştirilmeleri uzun vadeli planların uygulanmasına olanak vermemekte ve önemli kararların alınmasını engellemektedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin yukarıda kısaca değinmeye çalıştığımız sorunları ile buna benzer diğer sorunlarının asıl kaynağı devlete bağımlılıktır. Bu durum işletmecilikle ilgili birçok kritik kararın hükümetler tarafından verilmesine yol açmaktadır. Ayrıca piyasa paylarını kaybetme tehlikesinden uzak bulunan ve zararları hazine tarafından karşılanan kamu iktisadi teşebbüsleri sorunlarını gidermek için hiçbir çaba göstermemektedirler.

1.4.2. İstihdam Politikaları İle İlgili Sorunları

KİT'lerde; üst yönetim, organizasyon ve rasyonel işletmecilik sorunlarının yanı sıra çok önemli başka bir sorun da istihdam politikası sorunudur. Kamu iktisadi teşebbüslerindeki aşırı işgücü istihdamı ve işgücü dağılımındaki dengesizlikler istihdam edilen personel sayısını önemli ölçüde artırmıştır. 1970 yılında KİT personel sayısı yaklaşık olarak 362 bin kişi iken, bu sayı 1970–80 döneminde % 96,5 oranında artarak 1980 yılı itibariyle yaklaşık olarak 712 bin kişiye yükselmiştir⁶⁷. Bu artışlarda kuşkusuz aynı dönemde mevcut kamu işletmelerinin yeni yatırımlarının yarattığı etkinin payı olduğu gibi, politik tercihlerle gereğinden fazla personel alımı yapılmasının da doğrudan etkisi vardır.

1980 yılından sonra uygulanan ekonomik istikrar politikaları gereği KİT'lerdeki personel sayısı kademeli olarak azaltılmıştır. Bu durumun yaratılmasında kamu

⁶⁶ TÜRKER: *age.* s. 4

⁶⁷ Öztin AKGÜÇ: **KİT'lerinin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları**. (İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları. 28 Şubat 1981 Tarihli Panel Bildirileri. İstanbul. 1981), S. 26.

işletmelerinden çeşitli sebeplerle ayrılan ve emekli edilen personelin yerine yeni eleman alınması konusunda getirilen kısıtlamaların önemli etkisi vardır⁶⁸.

KİT'lerin istihdam politikaları ile ilgili önemli bir sorunu da, personel alımı, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi, nitelikleri, atanmaları, yükseltmeleri, hak ve yükümlülükleri ile diğer özlük haklarını düzenleyen yasal mevzuatların çok fazla ve anlaşılmaktan uzak oluşudur. Başlangıçta özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren KİT'lerde personel yönetimi için çıkarılan ilk düzenleme, 1939 yılında yayınlanan 3659 sayılı kanundur. Bu kanunla KİT'lerde memur statüsünde olan personel için düzenleme getirilmiştir⁶⁹. Daha sonraki yıllarda yapılan düzenlemelerle beraber kamu işletmelerinde çalışan personelin farklı statülerde istihdam edilmesi sağlanmıştır. 1982 Anayasasının 128.maddesi ile başlayan bu süreçte birçok kanun, kanun hükmünde kararname, yüksek planlama kurulu kararı, başbakanlık genelgeleri ve bütçe kanunları ile KİT personel rejimi anlaşılması ve uygulanması çok güç hale getirilmiştir.

Bu kadar yasal düzenleme bolluğuna karşı halen KİT'lerin büyük bir kısmında bilimsel esaslara dayalı personel ihtiyacı tespiti yapılamamakta ve bu bağlamda görev tanımı yapıp, işin niteliği önceden ortaya konulamadığı için işin gereklerine uygun eleman istihdamı olanaksız hale gelmektedir. Bu durum KİT'lerde günümüz modern işletmeciliği gereği olan teknolojik bilgiye sahip, uluslararası ticaret yöntemlerini bilen, pazarlama, işletmecilik ve finansman konularında bilgi sahibi personelin çalıştırılmasına da engel teşkil etmektedir.

Politik nedenler, ücret rejiminin esneklikten uzak ve çok değişken olması, çalışma koşullarındaki belirsizlik gibi nedenler hem yukarıdaki özelliklere sahip yetenekli elemanların bulunmasını güçleştirmekte hem de daha önce kurum içinde bin bir güçlülükle yetiştirilmiş söz konusu niteliklere sahip personelin özel sektöre kaymasına neden olmaktadır.

⁶⁸ http://www.ydk.gov.tr/genel_rapor2000/IC.htm.sayfa:14.15.11.2005

1.4.3. Mali Yapıları ile İlgili Sorunları

Ekonomik yapı içinde önemli bir yere sahip olan kamu KİT'lerin aşırı istihdam ve eskimiş teknoloji kullanımı gibi yapısal bozuklukları yanında, yüksek oranlı reel ücret artışları, tarımsal ürünü destekleme alımlarının finansal yükleri ile yönetim yapısındaki aksaklıkların yol açtığı sorunlar bütçe ve ekonomi üzerindeki yüklerini ağırlaştırmıştır. Bu durum finansman ihtiyaçlarının artmasına neden olmuştur⁷⁰.

Aşağıdaki tablo 3 incelendiğinde de görülebileceği gibi KİT'lerin finansman ihtiyaçları yıllar itibariyle sürekli artışlar göstermektedir. Örneğin 1995 yılında 58.5 bin YTL. olan toplam finansman ihtiyacı 2004 yılında 2.451 milyon YTL. ye yükselmiştir. Aynı süreçte işletmeciler KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH' ya oranları ise inişli çıkışlı bir grafik çizmektedir. Söz konusu finansman ihtiyaçlarının yaklaşık olarak % 75'i bütçe transferleri ile karşılanmaktadır.

TABLO: 3 İşletmeci Kit'lerin Finansman İhtiyaçları

(Cari Fiyatlarla Bin YTL)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Top.Per.Sayısı	496.352	489.669	466.765	457.094	449.341	434.655	351.334	320.506	298.694	270.676
Top.Per.Har.	222.904	365.857	787.215	1.389.5	2.588.4	4.117.0	4.828.7	6.021.5	7.367.2	7.323.0
Mal ve Hizm. Satış Has.	1.474.0	2.810.7	5.451.5	9.160.5	14.922.7	23.644.5	38.490.1	56.304.6	65.922.1	69.413.7
Görev Zararları	16.4	18.4	53.5	290.1	556.5	638.9	849.4	982.4	605.6	683.1
İşl.Faaliyet Kar/Zararı	146.8	276.6	541.2	1.066.5	694.8	302.7	1.242.2	3.408.4	3.097.5	3.029.0
Faiz Ödemeleri	93.3	115.8	171.7	244.3	334.2	482.8	930.7	723.4	631.3	471.0
Dönem Kar/Zararı	17.2	200.6	532.1	1.143.0	739.2	-113.6	-1.037.5	2.370.7	2.309.5	1.738.0
Sabit Sermaye Yatırımları	78.6	164.8	377.1	891.7	1.326.7	2.206.6	1.810.6	3.184.8	2.489.0	620.0
Bütçe Transferleri	54.9	61.4	165.7	256.6	568.8	1.149.1	1591.8	2.621.9	2.408.4	2.488.0
Borçlanma gereği	-58.5	-5.3	-173.5	-654.2	-1.760.1	-2.403.2	-648.3	2.768.4	2.645.6	2.451.0
Borçlanma Gereği/GSMH	-0.7	0.1	-0.6	-1.2	-2.2	-1.9	-0.4	1.0	0.7	0.5

⁶⁹ http://www.ydk.gov.tr/genel_rapor2000/IC_hm.sayfa:2_15.11.2005

⁷⁰ KÖSE, ALPKENT, BİRBİL: age. s. 8

* Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar dahildir.

** Bu kuruluşlara özelleştirme fonundan yapılan sermaye transferleri dahildir.

*** Bütçe ve özelleştirme fonundan yapılan transferler hariçtir.

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı

1980 yılından sonra uygulanan ekonomik istikrar politikaları çerçevesinde kamu işletmeleri tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyat kontrolleri aşamalı olarak kaldırılmış, dış ticaret libere edilmiş ve sermaye hareketleri serbest bırakılmıştır. 1988 yılından sonra Türk Lirasının değer kazanma eğilimine girmesi, dış ticarete koruma oranlarının düşürülmesi, ücretlerin ve iç piyasa tarımsal ürün fiyatlarının hızla yükselmesi gibi gelişmeler giderek artan rekabetçi bir ortamda faaliyet göstermek zorunda kalan bu işletmelerin mali yapısını önemli ölçüde bozmuştur. Bozulan mali yapıyı düzeltmeye yönelik olarak 1984 ve 1992 yıllarında 2 kez tahkim kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlarla KİT'lerin birbirlerine ve devlete olan borçları karşılıklı olarak silinmiş bu durum nakit ve finansman açısından geçici bir rahatlama sağlamıştır. Ancak bu iki kanuni düzenlemenin önemli ölçüde mali disiplini bozucu etkisi de olmuş ve KİT'ler sürekli bir tahkim beklentisi içine sokulmuştur⁷¹.

KİT'ler genellikle yetersiz sermayeleri ile faaliyetlerini sürdürmekte ve hazine olanaklarının da sınırlı oluşunun yanı sıra son yıllarda büyüyen işletme açıkları bu kuruluşlarda öz sermaye borç oranını daha da bozmaktadır⁷². Yukarıda da bahsedildiği gibi KİT'lerin toplam kaynaklarının %75 i borçla oluşturulmuştur. Bu oranda borçlu bir firmanın sağlıklı çalışması imkânsızdır. Ayrıca devamlı büyüyen Türkiye ekonomisindeki yatırımların her yıl yaklaşık %25 ini gerçekleştiren KİT'lerin finansman açıkları vermesi doğaldır.⁷³ Ancak asıl sorun kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman açığı vermesi değil bu açıkları karşılayacak sağlıklı bir finansman sisteminin kurulamamasındadır.

⁷¹ AKGÜÇ: **age**. s. 28

⁷² ALTINTAŞ: a.g.e.s:34

1.4.4. Yatırımla İlgili Sorunlar

KİT'lerin sabit sermaye yatırımları toplamındaki payı son yıllarda azalma eğilimi göstermesine rağmen halen ülkemiz ekonomisinde önem taşımaktadır⁷⁴. Ancak KİT'lere bu kuruluşların yatırım, yürütme ve gerçekleştirme güçleri yeterince geliştirilmeden olanaklarının çok üstünde yıllık yatırım programları ile gerçekleştirilmek üzere görevler verilmiş olması, özellikle 1971 yılından bu yana hedeflenen sonuçlara fiziki olarak ulaşılamaması sonucunu doğurmuştur. Ülkemizde mevcut siyasi iktidarların hiçbir objektif kriter ve değerlendirmeye dayanmayan, tamamen siyasi ve politik tercihlere bağlı binlerce yatırım projesi, KİT'ler tarafından gerçekleştirilmek üzere yapılacak emrine bağlanmıştır. KİT'lerin yapılacak emrine bağlanmış yatırım projelerini gerçekleştirme planlarındaki aksamaların başlıca nedenlerini şöyle sıralayabiliriz⁷⁵.

- Kamu iktisadi teşebbüsleri arasında eş güdüm eksikliği birden çok kuruluşu ilgilendiren önemli yatırımların uygulanmasında çok yanlı işbirliğinin yeterince ve süresinde sağlanamaması,

- Kamu iktisadi teşebbüslerinde yatırım ve işletme faaliyetlerinin birbirinden ayrılmaması ve bu durumun büyük ölçekli yatırımların gerçekleştirilmesi için gerekli dinamik örgüt yapısının oluşturulmasını engellemesi,

- Büyük ölçekli yatırımları gerçekleştirmekle görevlendirilmiş olan kamu iktisadi teşebbüslerinde yatırımları gereğince etüt edecek, planlayacak ve izleyecek birimlerin gerekli etkinliğe kavuşturulamamış olması,

- Fizibilite etütlerinde yapılan hatalar veya ciddi etüt çalışması olmadan yatırımlara başlanmış olması,

- Kamu iktisadi teşebbüslerinde proje hazırlayacak ve projenin gerçekleştirilmesini izleyecek nitelikte eleman eksikliği,

- Kuruluşların uluslararası hukuk, ticaret yöntemleri, yabancı finansman kuruluşları gibi konularda bilgi sahibi elemanlara yeterince sahip olmamasının teknoloji transferi,

⁷³ AKGÜÇ: **age.** s. 28

⁷⁴ ATASOY: **age.** s. 97

⁷⁵ ALTINTAŞ: **age.** s. 35

kredi sağlanması ve ihale şartnamelerin hazırlanması aşamalarında ciddi sorunlar yaratması,

- Fiyat artışlarının yatırım projeleri maliyetinde meydana getirdiği yükselişlerden doğan finansman güçlükleri,
- Finansman yetersizliği ve dış alımlarda karşılaşılan sorunlar.

Yukarıda ki açıklamalara ek olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin üstlendikleri önemli yatırım projelerinin işletmeye alınmasındaki gecikmeler yalnız ilgili kuruluşların faaliyet sonuçlarını olumsuz yönden etkilemekle kalmamakta, Türkiye ekonomisinin en önemli sorunları arasında yer almaktadır.

2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YENİDEN ORGANİZASYONU VE ÖZELLEŞTİRME

Keynesyen iktisat politikası bilindiği üzere büyük dünya bunalımının belirlediği konjonktüre bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bu gelişme dünyada özellikle gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olan liberal ekonomik politikaların terk edilmesine neden olmuş ve 1930'lu yılları izleyen dönemlerde Keynesyen iktisat politikaları çerçevesinde devletin iktisadi hayattaki rolünü ve ağırlığını arttırmıştır. Bu süreçte gelişmiş ülkelerin yanı sıra az gelişmiş ülkelerde kamu desteği ile ithal ikameci sanayileşme modelleri çerçevesinde kalkınma sürecine girmişlerdir⁷⁶.

II. Dünya Savaşını izleyen yıllarda da kapitalist sistemde devam eden bu ekonomik büyüme ve istikrar trendi 1970'li yıllarda yaşanan petrol şokları ile sona ermiştir. Bu durum sonucu gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan ekonomik kriz ve buna bağlı olarak gelişmekte olan ülkelerde uygulanan ithal ikameci sanayileşmenin gelişmişlik farkını daha da açan olumsuz sonuçları iktisat teorisinde yeni arayışlara yönelmesine ve kamu müdahalesi ile kamu girişimciliğine dayalı Keynesyen politikaların ciddi bir şekilde sorgulanmasına neden olmuştur. Bilindiği gibi, Keynesyen iktisat politikasına alternatif olarak geliştirilen ve Neoliberalizm olarak adlandırılan iktisadi ve siyasi

⁷⁶ <http://www.ydk.gov.tr/genelrapor-2000/IC.htm>. 15.11.2005

düşüncenin yapısal sorunların aşılması için önerdikleri başlıca ekonomik politika; devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması, ekonomideki payının küçültülmesi ve bunları sağlamak için özelleştirme yapılması şeklinde olmuştur⁷⁷.

Genel görüş olarak bütün dünyada 1970’li yıllarda petrol fiyatlarındaki artışa dayalı ekonomik krizden Türkiye’de büyük ölçüde olumsuz etkilenmiştir. Fiyatlarda meydana gelen yükselişten dolayı petrol faturasındaki artışlar dış ödemeler açığını çok daha yukarılara çekmiştir⁷⁸. Bu durum yaşanan enflasyonu üç haneli rakamlara yükseltmiştir. Bu ekonomik krizden kurtulmanın tek yolu ihracata yönelik sanayileşme politikaları izlemek olarak görülmüş ve 24 Ocak 1980 kararları ile politika uygulamaya konulmuştur.

İzlenen bu yeni politika ekonomide mecburi olarak yapısal bir takım değişiklikleri de gündeme getirmiştir. Bu politika çerçevesinde ithal ikameci kalkınma politikası terk edilmiş, kamu ve özel sektörün dış dünya ile rekabet etmesi hedeflenerek dış ticarete vergi iadesi, ucuz kredi ve dış ticaret teşvikleri getirilmiştir. Diğer yandan kamu iktisadi teşebbüsleri için ise bir taraftan karlı olanların özelleştirme çalışmaları başlamış diğer taraftan da zarar edenlerin verimli ve etkin çalışmalarını sağlamak üzere yeniden yapılandırılması sonucunda özelleştirilmesi hedeflenmiştir.

2.1. Özelleştirme Kavramının Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

1970’li yıllarda yaşanan kriz, batılı sanayileşmiş ülkelerin iktisadi organizasyonlarında geçici dengesizliklerden öte yapısal problemler olduğunu ortaya koymuş; iktisadi büyüme hızındaki düşme ve işsizliğin artması bu yapısal bozuklukların bir sonucu olarak kabul edilmiştir⁷⁹. Diğer yandan piyasa ekonomisi uygulayan ülkeler yanında merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş yaşayan ülkelerde de kamu girişimciliğinin kendini yenileyememesi, KİT’lerin karlı ve verimli çalışan

⁷⁷ TMMOB: **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Bildirileri**. (TMMOB Ankara Sempozyumu. MF. Ltd. Şti. Ankara 1994), S. 99.

⁷⁸ TES-İŞ: **age**. s. 52

⁷⁹ Yusuf ALPER: **İktisadi ve Sosyal Amaçlarıyla Özelleştirme**.(Sağlık İş Yayınları. Ankara.1994), S. 15.

kurumlar olmaması, ekonomik, sosyal ve hukuki açıdan çeşitli problemlerin ortaya çıkması gibi nedenlerle, 1980 yılının başlarından itibaren özelleştirme bir iktisat politikası aracı olarak kabul edilmiştir⁸⁰.

Özelleştirme değişen dünya koşullarında toplumun ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesi amacıyla devletin yeniden yapılandırılması sürecinin önemli bir parçası olarak hemen tüm ülkelerin gündeminde bulunmaktadır⁸¹. Bazı ülkelerde geçmişi çok eski tarihlere dayanmakla birlikte, 20. yüzyılın son çeyreğinde birçok ülkede sistemli bir şekilde uygulama alanı bulan “Özelleştirme” kavramının tek ve kesin bir tanımını yapmak olanaksızdır.

Özelleştirme konusu ilk olarak; kamulaştırılmış işletmelerde uygulanan kamu hukuku kurallarının sistemi etkisiz kılması, kamu işletmelerine tahsis edilen mal varlığının yönetiminde, finansman kaynaklarının ve yöneticilerin seçiminde gerekli esnekliğin bulunmaması sonucu bu işletmelerde yeniden etkinliği sağlamak amacıyla gündeme gelmiştir.⁸² Özelleştirme açısından, ülkeler arasında hukuki ve ekonomik uygulamaların gelişmişlik seviyesine ve temel iktisat politikalarına göre bir takım farklılıklar olabildiği gibi, özelleştirme uygulamalarının amaçlarına göre de farklılıklar görülmektedir. Örneğin; bir çok ülkede gerçekleştirilen özelleştirmeler de kamu işletmelerinin tüm mal varlığının ve kontrolünün özel sektöre devri söz konusu iken, bazı ülkelerde ise yönlendirme ve denetim hakkı devletin elinde kalmakla birlikte kamu işletmeleri yönetiminin özel hukuk kurallarına göre yeniden yapılandırılması şeklinde uygulanmaktadır. Özelleştirme uygulamalarındaki bu tür farklılıklar nedeniyle şüphesiz ki, özelleştirme kavramının birden çok tanımının da olması doğaldır.

Özelleştirme kavramını dar ve geniş anlamda ele alarak incelemek mümkündür⁸³. Dar anlamda, özelleştirme KİT’lerin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade etmektedir. Geniş anlamda özelleştirme ise, ulusal ekonomi içerisinde kamu

⁸⁰ AFŞAR: *age*. s. 122

⁸¹ TİSK: **Özelleştirmenin Neresindeyiz**. (TİSK İnceleme Yayınları No:24 Plaka Matbaası. Ankara.1999), S. 7.

⁸² ATASOY: *age*. s. 181

⁸³ Coşkun Can AKTAN: **KİT.lerde Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi**. (TİSK İnceleme Yayınları No:12. Ankara 1990), S. 7.

ekonomisinin görev ve fonksiyonlarını daraltacak her türlü uygulamayı kapsamaktadır. Özelleştirmenin dünya genelinde esas olarak ifade ettiği anlam ise geniş anlamda özelleştirme kavramında kendini bulmaktadır⁸⁴.

Özelleştirme (Privatization) sözcüğü ilk defa 1983 yılında Webster's New Collegiate Dictionary'nin 9. baskısında yer almış ve "Özel hale getirmek, sinai ve ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak" olarak tanımlanmıştır. Sözcüğün ilk kullanılışı ise Peter F. Drucker'ın 1960 yılında basılan "The Age of Discountinuity" isimli eserinde "Reprivatization" şeklinde yer almış, 1976 yılında ise Robert W. Poole bu terimi "Privatization" olarak kısaltmış ve "Reason Foundation" isimli çalışmasında kullanmıştır⁸⁵.

Özelleştirme 1979 yılında İngiltere'de Muhafazakâr Partinin seçim bildirgesinde yer almış ve ilk özelleştirme uygulamaları da İngiltere'de gerçekleştirilmiştir. Daha sonra ise, 1980 yılının Kasım ayında A.B.D. de başkanlık seçimlerinin Ronald Reagan tarafından kazanılması ile uygulama tüm dünyaya Uluslararası Para Fonu (IMF) yolu ile ihraç edilmiş, hatta bu kuruluştan kredi talep eden ülkeler için zorunlu bir uygulama haline getirilmiştir.

2.2. Özelleştirmenin Nedenleri

İktisat politikası araçları temel iktisat politikası tercihi doğrultusunda belirlenen hedefleri gerçekleştirmek üzere kullanılırlar. Özelleştirmede bu iktisat politikası araçlarından biridir⁸⁶. Ayrıca daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, özelleştirme son yıllarda yalnızca bir iktisat politikası aracı olmaktan da öte anlam kazanmıştır. Diğer bir ifade ile, özelleştirme iktisadi sorunları çözmek için geliştirilen bir sistem olmakla birlikte siyasi yapının şekillendirilmesinde ve bazı sosyal amaçların gerçekleştirilmesinde bir araç olarak görülmeye başlamıştır.

⁸⁴ AFŞAR: *age*. s. 133

⁸⁵ <http://www.ydk.gov.tr/egitim-notlari/ozelleştirme.htm>. 22.11.2005

⁸⁶ ALPER: *age*. s. 27 (1994)

Kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğu ölçüde piyasa ekonomisine devredilmesinin çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır⁸⁷. KİT'lerin özelleştirilmesi esasen bu kurumların giderek artan sorunlarından ve kamu girişimciliğinin başarısızlığından kaynaklanmaktadır. Çalışmamızın “KİT'lerin Sorunları” başlığı altında daha önce ele alınan sorunlar kaynaklı gerekçeleri şu şekilde sıralanabilir.

- KİT üzerindeki politik baskılar ve müdahaleleri azaltmak
- Aşırı istihdama bağlı olarak ortaya çıkan gizli işsizliği ortadan kaldırmak
- Aşırı bürokratik yapı ve kırtasiyecilik işlemlerini azaltmak
- Aşırı merkezîyetçi yapı ile buna bağlı olarak karar verme sürecindeki gecikme ve koordinasyon eksikliğini ortadan kaldırmak
- Yatırımların büyük bir kısmının hazinece karşılanması ve dolayısıyla KİT'lerin sırtını devlete dayamasından kaynaklanan sorunları çözmek
- İflas etme ve kapanma tehlikesinin söz konusu olmaması nedeniyle oluşan sorunları ortadan kaldırmak
- Personel seçiminde objektif kriterlerin olmayışını ve eğitim eksikliğini gidermek
- Üst yönetim kadrolarının seçimlere paralel olarak sık sık değiştirilmesi ve bu kadrolara objektif kriterlere göre değil de iktidardaki partiye yakın liyakatı yeterli olmayan kişilerin atanmasını önlemek
- Verimlilik esasına dayalı ücret politikaları yaratmak
- Fiyatlandırma politikalarının pazar koşullarına uygun olarak yapılmasını sağlamak
- Yüksek faizle ve gereğinden çok borçlanmalarını engellemek
- KİT açıklarının ve borçlarının karşılanması için merkez bankasınca karşılıksız para basılması sonucu artan para arzının talep enflasyonunu önlemek
- Özel sektöre oranla daha yüksek maliyetli üretim ve düşük verimlilikle çalışma sonucu Türkiye ekonomisinin ve sanayinin yanlış bir yapılanmaya gitmesini engellemek
- KİT açıklarının bu kurumlar tarafından üretilen mal ve hizmetlere yüksek oranlı zamları kaçınılmaz kılması ve bunun maliyet enflasyonuna yol açmasını ortadan kaldırmak
- Eski teknoloji kullanımı nedeniyle kaynak israfına neden olmasını engellemek

⁸⁷ AKTAN: *age.* s. 9 (1990)

- Kamu denetiminin yeterli düzeyde ve etkin olarak yapılmasını sağlamak

Yukarıda sayılan ve sayılabilecek daha birçok unsurda görüleceği gibi özelleştirme ile devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması ve asli görevlerine döndürülmesi hedeflenmektedir.

2.3. Özelleştirmenin Amaçları

Dünyada özelleştirmeyi uygulayan ülkelerin kendi özel durumlarına bağlı olarak özelleştirme programlarının yürütülmesinden bekledikleri bazı farklı öncelik ve amaçları vardır⁸⁸. Bununla birlikte özelleştirmeden başarılı sonuçlar alınması önceliklerin iyi tanımlanması ile mümkündür. Özelleştirme programlarının en önemli amacı, piyasa güçlerine karşı ekonomiyi duyarlı kılmak, endüstriyel etkinliği arttırmak ve gerçek büyümeyi sağlamak biçiminde genel bir ifade ile özetlenebilir⁸⁹. Ayrıca ilgi alanlarının farklılığı ve çalışmanın gerçekleştirilme hedefleri dikkate alındığında özelleştirmeden beklenen amaçları ekonomik amaçlar, mali amaçlar ve politik ve siyasi amaçlar başlıkları altında incelemek mümkündür.

2.3.1. Ekonomik Amaçlar

Ekonomik amaçları, Mikro düzeyde şirket verimliliğini sağlamak, karlılığı arttırmak; Makro düzeyde ise, serbest piyasa ekonomisini tüm kurum ve kuralları ile işler hale getirmek, sermayeyi tabana yaymak, kıt kaynakların optimal dağılımını sağlamak şeklinde sıralamak mümkündür. Yukarıda sayılan ekonomik amaçları önem sırasına göre şu şekilde açıklayabiliriz.

- Kaynak kullanımında etkinliği sağlamak ve verimliliği arttırmak: Bir iktisat politikası aracı olarak özelleştirmeden beklenen ilk ve en önemli amaç, kaynak kullanımında etkinliği sağlamaktır. Çünkü; Özelleştirmenin gerekçesi, kıt kaynakların etkin kullanımınıdır. Bu amaç kamu işletmelerinin özel işletmelerden daha verimsiz

⁸⁸ AFŞAR: *age*. s. 138

⁸⁹ Sadi UZUNOĞLU: **Türkiye' de özelleştirme**. (İstanbul Üniversitesi İ.İ.B.F. yayınları no:265 Alfa Basım yayım ve dağıtım İstanbul 1996), S. 50.

çalıştığı konusunda deneysel verilerce kısmen doğrulanan bir varsayıma dayanmaktadır⁹⁰. Diğer bir ifade ile, özel sektörün kaynak kullanımında kamu sektörüne göre daha etkin olduğu ve özelleştirme ile verimlilik göstergelerinde artış sağlanacağı tezi ileri sürülmektedir.

- **Serbest piyasa kurallarına işlerlik kazandırmak:** Serbest piyasa kurallarına işlerlik kazandırmak ve piyasada rekabeti geliştirmek özelleştirmenin nihai amaçlarından birisidir. Özelleştirme uygulamaları üzerine yapılan birçok araştırmada mülkiyet devri ile karlılık ve verimlilik arasında doğrudan bir ilişki saptanamamıştır⁹¹. Yapılan bu araştırmaların ortaya çıkardığı önemli sonuç ise özelleştirmede mülkiyet devri ile birlikte özelleşen sektörde serbest piyasa şartlarına işlerlik kazandırmak ve rekabet açısından farklılık yaratılmasıdır.

KİT'ler tekeli statüleri ile piyasanın kontrolünü ellerinde bulundurdukları gibi arkalarında hazine desteği olduğundan iflas tehlikesini de hissetmezler. Bu sebeple piyasa paylarını kaybetmemek için kaliteyi geliştirmek, ürün farklılığı yaratmak, maliyetleri azaltmak ve fiyatları düşürmek gibi bir çabaları da yoktur. İşte özelleştirme KİT'lerin hem mülkiyet devrini gerçekleştirmek hem de serbest piyasa koşullarına işlerlik kazandırmak suretiyle piyasa ekonomisini güçlendirecektir.

- **Tekelleşmeyi ortadan kaldırmak:** Serbest piyasa koşullarına işlerlik kazandırma amacı ile birlikte gerçekleştirilmesi istenen bir amaçtır. Çünkü, fiyat mekanizmasını sağlıklı bir gösterge olmaktan uzaklaştıran tekeller serbest piyasa mekanizmasının işleyişini de bozar⁹². Dolayısıyla özelleştirme, devletin sahip olduğu tekel niteliğindeki ekonomik üretim birimlerinin özel sektöre devri ve yalnızca devletin faaliyet gösterdiği sektörlerde özel sektöre izin verilmesi tekelleşmeyi ortadan kaldırmaktadır. Böylece piyasada rekabeti hâkim kılmaktadır. Bu amacın gerçekleştirilmesi, kamu tekellerinin özel sektör tekelleri haline gelmesini önleyecek tedbirleri almaya ve piyasa

⁹⁰ <http://www.sdd.org.tr/necaterder4.htm> 16.02.2006

⁹¹ <http://www.ydk.gov.tr/egitim-notlari/ozellestirm.htm> 15.11.2005

⁹² ALPER: *age*. s. 31. (1994)

ekonomisine geçişin diğer hukuki ve ekonomik kurumlarını oluşturmaya yakından bağlıdır⁹³.

- **Sermaye piyasasını geliştirmek ve sermayeyi tabana yaymak:** Özel tasarrufların yatırıma dönüşmesine aracılık eden sermaye piyasası, hisse senedi ve tahvil gibi hak taşıyıcı belgeler ile ödünç verilebilir orta ve uzun vadeli fonların arz ve talebinin karşılaştığı organize piyasalardır⁹⁴.

Kamunun elindeki ekonomik üretim birimlerinin sermayelerinin paylara bölünerek hisse senedi şeklinde satılması ve bu yolla mülkiyetin halka veya özel şahıslara devredilmesi sermaye piyasasını geliştireceği gibi, sermayenin tabana yayılmasına da olanak sağlayacaktır. Diğer yandan bu yöntemle küçük ve dağınık tasarruflar sermaye piyasasına gelerek borç verilebilir fonlar haline dönüşecektir. Bu durum, kısa dönemde sermaye piyasasının gelişmesini sağlarken uzun dönemde ise ekonomik hayata bir dinamizm getirecektir. Bilindiği gibi, yeterince gelişmemiş ve iyi işlemeyen bir sermaye piyasası özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik büyüme ve gelişmenin önündeki en önemli engellerden birini oluşturmaktadır. Bu nedenle, bu tip ülkelerde söz konusu amaç daha büyük önem arz etmektedir.

- **Yabancı sermayeyi getirmek ve döviz gelirlerini artırmak:**⁹⁵ Sağlıklı ve anti enflasyonist bir kalkınmanın en temel koşulu ülke ekonomisindeki tasarruflarla yatırımları eşitlemektir. Ancak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde gerek sermaye piyasasının sağlıklı işlememesi gerekse ülke tasarruflarının yetersiz oluşu, kalkınma ve büyümenin vazgeçilmez koşulu olan yatırımları engellemektedir. Ülkenin kalkınma ve büyüme amacının gerçekleştirilmesi için yabancı sermayenin yurt içine getirilmesi gereklidir. Bunun yollarından biri kamunun elindeki teşebbüslere ait mülkiyetin veya hisse senetlerinin yabancı şahıs veya işletmelere satışına izin veren bir özelleştirme uygulaması olabilir. Böylece yabancı sermayenin ülke içindeki tasarruf yetersizliğini gidererek, yatırımlar için yeni kaynaklar yaratacağı ve uluslararası sermaye piyasaları ile entegrasyonu sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerde

⁹³ ALTINTAŞ: **age**. s.54

⁹⁴ ALPER: **age**. s.32. (1994)

⁹⁵ ALTINTAŞ: **age**. s.54

eksikliği önemli ölçüde hissedilen modern teknoloji ile modern işletme ve yönetim tekniklerinin transferi de sağlanmış olacaktır.

Ülke bağımsızlığını tehlikeye sokacağı ileri sürülerek karşı çıkılan bu tür özelleştirmelerde yabancı yatırımcılara satılacak hisse oranlarına kota ve benzeri kısıtlamalar getirerek veya yönetim hakkının çoğunluğunu koruyan “Altın Hisseler” çözüm olarak önerilmektedir.

-Kamu iktisadi teşebbüslerindeki gizli işsizliği önlemek: Kamunun elindeki iktisadi üretim birimleri siyasi iktidarların işsizliği önlemeye yönelik politikaları ile politikacılarla bürokratların kayırmacılık ve partizanlık anlayışlarının bir uygulama merkezi olarak kullanılmaktadır. Bu durumda söz konusu teşebbüsler amaçları ve modern yönetim tekniklerinin gerekleri doğrultusunda bir istihdam politikası takip edemezler⁹⁶. Bunun doğal sonucu olarak bir yandan niteliksiz ve kriterlere uygun olmayan kişiler işe alınmış, diğer yandan ise gereğinden fazla kişi işe alındığı için gizli işsizlik yaratılmıştır. Ayrıca yıllarca siyasi iktidarlar tarafından oy endişesi ile bu çarpık yapılaşmayı ortadan kaldıracak önlemler de alınmamaktadır.

Bu özelliklere sahip kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirildiği zaman yetişmiş ve nitelikli elemanların istihdam edilmesi politikasını takip eden özel sektör bu işletmelerde yeniden bir yapılanma gerçekleştirecektir.

2.3.2. Mali Amaçlar

Özelleştirme ile gerçekleştirilmek amaçları 3 başlık altında toplamak mümkündür⁹⁷.

- **Devlete gelir sağlamak:** Devletin iç ve dış borç stoklarının arttığı, kamu harcamalarının finansmanında gelir kaynaklarının yetersiz kaldığı ve yeniden borçlanma olanaklarının daraldığı dönemlerde devlete gelir sağlama amacının özelleştirme işlevi ile yerine getirildiği görülmektedir.

⁹⁶ ALPER: **age.** s. 33. (1994)

⁹⁷ ALPER: **age.** s. 16. (1993)

- **KİT'lerin borç yükünden kurtulmak:** Bu amaç, KİT'lerin zarar ettiği ve bu nedenle ortaya çıkan açıkların bütçeden yapılan transferlerle kapatıldığı durumlarda söz konusudur. Çünkü; Kamu açıklarının kapatılması için bütçeden yapılan gelir transferleri, hükümetlerin ekonomi politikalarını uygulamasına izin vermemekte, özellikle enflasyonu önlemeye, ekonomik istikrarı sağlamaya ve ekonomik kalkınmaya yönelik politikalarını başarısızlıkla sonuçlandırmaktadır.

Hükümetler için, KİT'leri açık vermeyen verimli kuruluşlar haline getirmek daha uzun vadeli politikaları uygulama gereği doğurması ve diğer yandan da siyasi mekanizmanın işleyişi bu durumu daha zor hale getirmesi nedeniyle “satarak özelleştirmek” daha kolay bir çözüm yolu olmaktadır.

- **Vergileme yapısını değiştirmek:** KİT'lerin fiyatlandırma politikaları ile vergilendirme arasında doğrudan bağlantı vardır. KİT'lere ait ürünlerin fiyatlandırılması dolaylı vergilemenin bir vasıtasıdır⁹⁸. Dolaylı vergiler bir yandan ödeyenin üzerinde kalmayıp yayılmakta, diğer yandan ise bu vergiler ile aşırı fiyatlı hale gelen kamu mallarını genellikle düşük gelirli kesimler kullandığı için adaletsiz bir vergileme yapısı haline gelmektedir. KİT'ler özelleştirilerek, devletin fiyatlandırma mekanizması kırılacak ve özelleştirilen teşebbüsler kar ettiği sürece dolaylı vergilerin yerini bu kuruluşlardan sağlanacak dolaysız vergiler alacaktır.

2.3.3. Politik ve Siyasi Amaçlar

Özelleştirme, bir ekonomi politikası aracı olmasının yanı sıra, zamanla politik ve siyasi amaçlar içinde kullanılmaya başlamıştır. Ancak, özelleştirme ile ilgili söz konusu tartışmalar amaçlar konusundaki fikir ayrılıklarından kaynaklanmaktadır. Belli başlı politik ve siyasi amaçları aşağıdaki başlıklar altında incelemek mümkündür⁹⁹.

- **Devleti küçültmek ve asli fonksiyonlarına döndürmek:** Özelleştirme 1970'li yıllarda yeniden liberalizme dönüş felsefesini savunan neoliberal politikalar tarafından ortaya atılan, birey devlet ilişkilerinde bireyi üstün kılmamanın gereğine inanan akımlarca

⁹⁸ ALPER: a.g.e.s:16. (1993)

bu amaca ulaşmanın bir aracı olarak görülmüştür. Devletin ekonomik hayattaki yerini yeniden tanımlayarak onu asli fonksiyonlarına döndürmek isteyen bu akımlar için özelleştirme devleti ekonomik hayatta küçültmenin ve başta dış güvenlik olmak üzere adalet, sağlık ve eğitim gibi asli fonksiyonlarına döndürmenin aracı olarak görülmektedir.

- **Demokratikleşmeyi Sağlamak:** Demokratikleşmeyi sağlamak ve demokrasi rejimini güçlendirmek özelleştirme taraftarlarının en güçlü ideolojik gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Özelleştirme mülkiyetin sahipliliğini değiştirerek devletin sahip olduğu ekonomik gücü halka transfer etmektedir. Bu transfer sayesinde ekonomik hayatta karar sahibi haline gelen fertler, bu hisselerin sağlayacağı ek gelir ile daha iyi şartlar altında ve daha kaliteli eğitim alacakları için temel hak ve hürriyetleri konusunda daha bilinçli ve duyarlı hale geleceklerdir. Bu durum toplumu oluşturan bireylerden kitlesel örgütlere doğru yansıyacak, dolayısıyla fertler ve örgütler siyasi karar alma sürecine daha etkin ve bilinçli olarak katılacaklardır.

- **Sendikaların Güçlerini Zayıflatmak:** Bu amaç özelleştirme uygulamasının öncüsü olarak kabul edilen İngiltere’de özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar listesinde en başta yer almaktadır. Bu yol ile kamu işletmelerinde örgütlenmiş olan güçlü sendikaların ekonomik ve siyasi etkileri engellenmeye çalışılmaktadır.

Sendikalar, çalışanların çıkarlarını korumaya yönelik olarak kurulan meslek kuruluşlarıdır; Ancak, bir kitle örgütü olmasının doğal sonucu olarak potansiyel bir siyasi güce sahip oldukları gibi, kamu kuruluşlarındaki toplu iş sözleşmelerinde pazarlık güçlerini kullanarak yüksek ücret artışlarına da neden olmaktadır. Diğer yandan, potansiyel siyasi güçlerini bir siyasi parti gibi kullanarak veya başka bir siyasi parti ile organik ilişki içine girerek siyasi karar merkezlerine etki edebilmektedirler. Dolayısıyla, özelleştirme yöntemleri ile hükümetler, bir yandan sendikaların kamu işletmeleri içindeki güçlerini zayıflatmakta diğer yandan da iktidara siyasi ve ekonomik baskı unsuru olmalarının önüne geçmektedirler.

⁹⁹ ALPER: *age*. s. 36. (1994).

Uluslararası sermayenin ve uluslararası örgütlerin taleplerini yerine getirmek:

Kalkınma çabası içinde olan ülkeler sıkça karşılaştıkları, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, teknoloji ve sermaye birikimindeki yetersizlikler nedeniyle sık sık ekonomik yeniden yapılanma programları uygulamak zorunda kalmaktadırlar. Bu programların ekonomik maliyetini uluslararası finansman örgütlerinden sağlamak zorunda kalmakta ve dolayısıyla dünya bankası ve İMF gibi uluslararası finansman örgütleri bu ülkelerde yapılacak yeniden yapılanma ve istikrar programlarının içinde özelleştirmenin olmasını bir ön şart olarak ileri sürmektedirler. Bu uyum programlarının bazılarında özelleştirme politikalarının ayrıntılı olarak yer aldığı, hatta bazı ülkeler için önerilen özelleştirmelerin hangi sektörlerde yapılacağı konularına bile yer verecek şekilde ayrıntılı olarak hazırlandığı görülmektedir¹⁰⁰.

Sonuç olarak, yukarıda sayılan nedenler ve kapsamımızı aşacak daha birçok nedenden dolayı ekonomileri sık sık dar boğaza giren geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerin uyguladıkları ekonomik istikrar ve yapısal reform programları içerisinde özelleştirmenin önemli yer tuttuğunu söylemek mümkündür.

2.4. Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme 1980'li yıllarda piyasa ekonomisini benimsemiş ülkelerde ve 1990'lı yıllarda da eski sosyalist ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaya başlamıştır¹⁰¹. Ancak, dünyadaki tüm ülkeler için ve ayrıca ülkelerin her birindeki devlet işletmelerinin bütünü için uygulanabilecek bir standart özelleştirme yöntemi bulunmamaktadır. Bu yöntemler, ülkeden ülkeye, ayrıca ülkelerin anayasal, ekonomik, sosyal, siyasal yapılarına ve geleneklerine göre değişmektedir¹⁰². Yukarıdaki açıklamalar ışığında özelleştirme yöntemleri aşağıdaki sırayla açıklanabilir:

¹⁰⁰ ALPER: **age**. s. 39. (1994)

¹⁰¹ Hayrettin AFŞAR: **Türkiye'de özelleştirme ve özelleştirme düzenlemeleri**. (Hazine dergisi sayı: 9 Ankara 1998), S. 3.

¹⁰² Metin KİLCİ: **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**. (DPT yayınları Ankara 1994), S. 33.

2.4.1. Satış Yöntemi

Kamusal varlıkların ya da kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetinin, özel kişi veya kuruluşlara satılmasıdır¹⁰³. Özelleştirme programları aktif olarak gerçekleştirildiğinde bu yöntem iki farklı şekilde uygulanmaktadır. Bunlar “Doğrudan Satış Yöntemi” ve “Hisse Senedi Yoluyla Satış Yöntemi”dir. Doğrudan satış yönteminde kamu kuruluşlarının aktifleri kısmen ya da tamamen satışa sunulmaktadır. Aynı zamanda bu yöntem ülkemizdeki uygulama şekliyle “varlık satışı” olarak ifade edilmektedir. Satış tüm aktifleri içeriyorsa “tam özelleştirme” aktiflerin bir kısmı satıma konu ise “kısmi özelleştirme” den söz edilmektedir.

Bu konuyla ilgili açıklamalarımızı bu kadarla sınırlıyoruz. Türkiye ile ilgili açıklamalarımızda da ele alacağımız hisse senedi yoluyla satış yönteminde ise, kamu kuruluşları mülkiyetinin hisse senetleri aracılığı ile halka veya özel kuruluşlara satışı söz konusudur. Hisse senetlerinin satışı doğrudan halka, tek bir alıcıya, kamu çalışanlarına veya seçilmiş aracı finansal kuruluşlara yapılabilir. Kamu hisselerinin tamamının veya bir kısmının gerçek ya da tüzel kişilere doğrudan satışı söz konusu ise buna “blok satış yöntemi” de denmektedir.

2.4.2 Finansal Kiralama Yöntemi

Geniş anlamda özelleştirme yöntemlerinden biriside kiralama uygulamasıdır. Devletin sahip olduğu iktisadi teşebbüslerin mali durumlarını iyileştirmek üzere belirli süreler için özel sektöre devretmesi uygulamasına kiralama yöntemi denilmektedir¹⁰⁴. Bu yöntem mülkiyet devri söz konusu olmaksızın kamuya ait olan ekonomik üretim birimlerinin belirli sürelerle özel şahıslara veya özel sektör tüzel kişilerine kiralanması şeklinde uygulanmaktadır.

Finansal kiralama ayrıca özelleştirme öncesi kamu işletmelerinin durumlarının iyileştirilmesine yönelik bir ara uygulama olarak da uygulanabilmektedir. Amaç, özellikle zarar eden kamu işletmelerinin mali yapılarını iyileştirmek ve satışa arz

¹⁰³ AFŞAR: age. s. 134

edilebilir hale getirmektir. Ancak kamu için mal üretme ve hizmet yerine getirme sorumluluğunun tamamen özel sektörde olduğu bu yöntemde kullanımına izin verilen işletmelerin kiralama amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi son derece önemlidir.

2.4.3. Yönetim Devri Yöntemi

İşletme sözleşmesi yöntemi adı verilen bu yöntemde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetimi özel sektöre verilmektedir. Diğer bir ifade, ile devlet bazen kamu teşebbüsleri ve kamu kuruluşlarının “Mülkiyet Hakkı”nı kendisinde saklı tutarak sadece yönetimin özelleştirilmesini sağlayabilir¹⁰⁵. Daha çok nihai olarak özelleştirilmesi planlanan bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin performanslarını iyileştirmek ve özelleştirmeye hazır hale getirmek için uygulanan bir yöntemdir¹⁰⁶.

Bu yöntem özellikle batı ülkelerinde çok yaygın biçimde kullanılmakta ve bu yolla oldukça başarılı sonuçlar elde edilmektedir. Diğer yandan, belli sürelerle özel şirketlere kiralanın veya yönetimleri devir edilen kamu iktisadi teşebbüsleri, kira veya devir sözleşmelerine konulacak bazı ek maddelerle sözleşme süreleri bitiminde kiracı veya işletmeci şirket tarafından satın alınabilmektedir.

2.4.4. İhale Yöntemi

Mahalli veya merkezi devlet birimlerince yerine getirilmesi gereken bir kısım mal ve hizmet üretiminin, mal ve hizmet sunulması ile ilgili sorumluluk kamuda kalmak şartıyla, ihale ile devlet tarafından özel sektöre yaptırılmasına ihale yoluyla özelleştirilme denilmektedir¹⁰⁷.

Mal ve hizmet üreticisi olarak yüklendiği sorumluluklar nedeniyle aşırı büyüyen ve hantallaşan devletin, bu sorumlulukların bir kısmını özel sektöre devretmesi ile bir yandan özel sektörün dinamik yapısından faydalanılmakta, diğer yandan da ağır işleyen bürokrasi ve hantallıktan kaynaklanan aşırı maliyet ve gecikmeler engellenmektedir.

¹⁰⁴ ALPER: **age**. s. 64. (1994).

¹⁰⁵ AKTAN: **age**. s. 9. (1990).

¹⁰⁶ ALTINTAŞ: **age**. s. 60

İhale yöntemi özellikle mahalli idare hizmetlerinde yaygın bir uygulama alanı bulabilmektedir¹⁰⁸. Mahalli idarelerin çöp toplama, toplu ulaşım sistemi, yol-cadde-sokak yapımı, bunların bakımı ve onarımı, yeşil alan ve parkların yapımı düzenlenmesi ve bakımı, şehir içi içme suyu şebekesi tesislerinin yapımı, otopark ve dinlenme tesislerinin yapımı gibi hizmetlerin büyük çoğunlukla özel sektöre ihale yoluyla yaptırıldığı görülmektedir.

Kamuoyunda Taşeron sistemi olarak bilinen bu tip özelleştirme yönteminde dikkat edilmesi gereken en önemli konu, mal ve hizmeti üretip sunmakla yükümlü olan taşeron firma ile hizmeti tüketen kesimler arasındaki denetim ve sorumluluk ilişkisinin kamu tarafından özenle denetlenmesidir.

2.4.5. İmtiyaz Devri Yöntemi

İmtiyaz Devri Yöntemi ile özelleştirme mülkiyet yönetimini birbirinden ayıran özelleştirme uygulamalarından biridir¹⁰⁹. Bu yöntem özellikle elektrik, doğal gaz, haberleşme, ulaştırma gibi doğal tekel özelliği taşıyan faaliyet alanlarında uygulanmaktadır.

Doğal tekellerin söz konusu olduğu ve ölçek ekonomisinin avantajlarından dolayı sadece kamunun faaliyet gösterdiği sektörlerde özel sektöre de faaliyette bulunma izni verilmesi anlamında kullanılmaktadır. Bunun nedeni elektrik, doğalgaz, haberleşme, ulaştırma gibi sektörlerde mevcut olan kamu tekellerinin aşırı şekilde büyümeleri, bu sektörlerde rekabeti ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak ölçek ekonomisinin avantajları yok olduğu gibi israf edici etkin olmayan bir kaynak kullanımına da yol açmaktadır.

¹⁰⁷ ALPER: **age**. s. 61. (1994)

¹⁰⁸ AKTAN: **age**. s. 80. (1990).

¹⁰⁹ ALPER: **age**. s. 62. (1994)

2.4.6. Ortak Girişim Yöntemi

Kamu ve özel sektör işletmelerinin ortak faaliyet yürütmelerini amaçlayan ve kamu payının %51 den az olmasını gerektiren bir özelleştirme yöntemidir¹¹⁰. Bu çeşitli ülkelerde yaygın biçimde uygulanan ve iyi düzenlendiği takdirde her iki kesimin avantajlarını bir araya toplayabilecek bir yöntemdir¹¹¹. Bu yöntem özellikle büyük ölçekli ve riskli yatırım alanları ile faaliyet alanının önemi nedeniyle, mutlaka kamu sermayesi ve kamu denetiminin gerekli olduğu alanlarda kamu sektörü ile özel sektörün belli oranlarda ortak olduğu Anonim Şirketlerce bu yatırımların yapılması veya mevcut mal ve hizmet üretim birimlerinin özel sektör kuruluşlarına açılması yoluyla ortak kuruluşların oluşturulması şeklinde uygulanabilmektedir. Ancak bu yöntemin başarılı olabilmesi için kurulan karma şirketlerin faaliyetlerinde gerektiği kadar bağımsız olmaları ve şirketlerin özel hukuk hükümlerine tabi olmaları gerekli koşuldur.

2.3.7. Yasal ve Kurumsal Serbestleşme Yöntemi

Aslında bir özelleştirme yöntemi olmaktan çok, kamu ekonomisinin sınırlarını daraltmaya ve tüm ayrıcalıklarını kaldırmaya yönelik bir iktisat politikası aracıdır¹¹². Ekonomik faaliyetlerde piyasa şartlarına işlerlik kazandırılması ve devlet tekelindeki ekonomik faaliyet alanlarında özel sektörün piyasaya girişini engelleyen kuralların kaldırılması şeklinde uygulanmaktadır. Özellikle ekonomik yapının yeniden şekillendirilmesi ve rekabete dayalı piyasa sistemine işlerlik kazandırılması amacı ile yapılan bir özelleştirme yöntemidir. Bu tip özelleştirmeye Dünya Bankası ve Uluslar arası Para Fonu tarafından büyük önem verilmekte ve ekonomik reform programlarının etkinliğinin sağlanmasında ön şartlardan birisi olarak görülmektedir.

¹¹⁰ AFŞAR: *age*. s. 134

¹¹¹ ALTINTAŞ: *age*. s. 59

¹¹² <http://www.ydk.gov.tr/eğitim-notları/özelleştirme.htm> 15.11.2005

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE VE DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1- TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1.1. Özelleştirme Uygulamalarının Kısa Bir Tarihçesi

1.1.1. 1980 Öncesi Dönem

Özelleştirme kavramı ülkemiz için yeni bir kavram değildir¹¹³. Genel olarak, “mülkiyet ve yönetim hakkının kamu kesiminden özel kesime transferi olarak” tanımlanan özelleştirme ile ilgili bilgilere Türkiye’de ilk defa Sümerbank’ın kuruluş belgelerinde rastlanmaktadır¹¹⁴.

Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen 1923-30 döneminde kamu sektörü himayesinde ve özel sektör önderliğinde büyümeyi amaçlayan politikalar izlenmiştir. Ancak, Türkiye ekonomisinin alt yapı itibarıyla buna hazır olmayışı, sermayenin yetersizliği, ülke içi tasarrufların kalkınma için gerekli olan büyük bir sanayileşme seferberliğini gerçekleştirmekten uzak olması ve diğer ülke içi olumsuzluklar, bu politikalarla istenen başarılarla ulaşılmasını imkânsız hale getirmiştir. Özel sektöre öncelik veren bu politika sonucu 1927 yılında özel sektör için çok geniş ayrıcalıklar ve muafiyetlerle dolu Teşvik-i Sanayi kanunu çıkarılmıştır. Bu dönemde özel sektöre ait bazı işletmeler kurulmuş; Ancak elde edilen sonuçlar beklentilerin çok altında kalmıştır. Bu hızla gidildiğinde ise, hedeflenen kalkınma seviyesine ulaşmanın hayalden öteye geçemeyeceği anlaşılmıştır.

¹¹³ CEYLAN-VERGİLİEL: *age.* s. 94

¹¹⁴ AFŞAR: *age.* s. 153

Atatürk, devlet işletmelerinin geçici olmasını, şartlar uygun olduğunda halka ve özel sektöre devredilmesini kabul etmiş ve bu teşebbüslerin kabiliyetli bir tacir gibi, kar amacına yönelmelerini ve piyasa mekanizması içerisinde faaliyet göstermelerini istemiştir¹¹⁵. Ancak, Türkiye ekonomisi 1923-80 döneminde yarım yüzyılı aşkın bir dönem denetimli rejim altında geçirmiş, dönemlere göre denetim derecesi ve yönlendirmesi farklı olsa da gelirin bölüşümü ve kaynakların dağılımı hiçbir zaman tam olarak piyasa güçlerine bırakılmamıştır¹¹⁶.

1950 seçimleri sonucunda iktidara gelen Demokrat Parti seçim bildirgesindeki sözleri doğrultusunda hükümet programlarında işletmelerini özel sektöre devretmenin yararlı olacağını savunmuştur. Programın 48. maddesinde “Kamu hizmeti niteliği taşımayan alanlarda devletin işletmecilik yapmayacağı ve temel ana sanayi dışındaki kamu iktisadi teşebbüslerinin uygun şartlarda teker teker özel sektöre devredileceği” ilkeleri yer almıştır¹¹⁷. Bu doğrultuda konuyla ilgili olarak somut adımlar atabilmek için, İşletmeler Bakanlığına bağlı “devir komisyonu” kurulmuştur. Bu komisyon devlete ait fabrika, kurum ve tesislerin özel sektöre devir şekil ve şartlarını, bunların satış bedellerini belirlemekle görevlendirilmiştir. Ancak söz konusu komisyon tarafından hiçbir özelleştirme işlemi gerçekleştirilememiştir.

KİT’lerin elden çıkartılmaları bir yana, KİT’ler bu dönemde hem sayı, hem de ölçek bakımından daha da büyümüştür. İlgili dönemde özel kesimi güçlendirmek için kullanılan KİT’ler aynı zamanda siyasi iktidarın adeta özel kesime taviz verme aracı haline getirilmiştir. Bir taraftan KİT’lere siyasi görüşler doğrultusunda personel alınmış, diğer taraftan kurum içinde fiyat-ücret ilişkisi bozulmuştur. Bu duruma bağlı olarak kurumun sahip olduğu kaliteli iş gücü ve yönetici kadrosu kaybedilmiştir. Ortaya çıkan bu gelişmeler kamu iktisadi teşebbüslerinde çarpık bir yapılaşmaya yol açmış ve ciddi anlamda ilk defa bu kuruluşlar ekonomiye yük olmaya başlamışlardır¹¹⁸.

¹¹⁵ CEYLAN-VERGİLİEL: *age*. s. 95

¹¹⁶ <http://www.ydk.gov.tr/Egitim-notlari/ozelleştirme.htm> 15.11.2005

¹¹⁷ Yahya DOĞAN: *KİT’ler ve Özelleştirme*. (Fakülteler Kitabevi İzmir.1993), S. 175.

¹¹⁸ A,FŞAR: *age*. s. 64

1960 yılında yapılan askeri müdahalenin ardından hazırlanan yeni anayasa ile planlı kalkınma modeli benimsenmiştir¹¹⁹. 1963 -1967 yıllarını kapsayan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, KİT'lere yönelik yeniden bir organizasyon öngörülmüştür. Bu amaçla 1964 yılında 440, 441 ve 468 sayılı yasal düzenlemelere gidilmiştir. 1968-1972 yılları arasında uygulanan 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda özel sektöre öncelik verilerek özel sektör çeşitli teşviklerle desteklenmiştir. Ayrıca, 12 Mart 1971 geçiş döneminde de "Başbakanlık İktisadi Devlet Teşekkülleri Reform Komisyonu" oluşturularak bu yöndeki çalışmalar sürdürülmüştür¹²⁰. Ancak 1980 öncesi dönemde önemli yasal düzenlemeler parti ve hükümet programlarında yer almasına rağmen özelleştirme politika ve tedbirleri hiçbir zaman uygulama imkânı bulamamıştır.

1.1.2. 1980 Sonrası Dönem

1980 yılına kadar uygulanan üç adet beş yıllık kalkınma planı ortaya çıkan ağır ekonomik ve toplumsal bunalımı ortadan kaldırmaya yetmemiş ve dördüncü beş yıllık planın uygulamaya konulmasından vazgeçilerek 1980 yılında yeni bir ekonomik istikrar ve yapısal dönüşüm programı uygulamaya konulmuştur. Söz konusu ekonomik program paketi Türkiye'de ekonomi politikasında köklü bir değişikliğin başlangıcı olmuştur¹²¹. Uygulanan program paketi ile dışa açık, özel sektör öncülüğünde büyüyen, devletin küçültülmesini ve ekonomiden tamamen çekilmesini hedefleyen programlar uygulamaya konulmuştur¹²². Ayrıca, serbest piyasa koşullarını ekonomiye hâkim kılmak ve liberalleşmeyi sağlamak amacıyla ekonomiye müdahale niteliğinde olan bazı kontroller tamamen ortadan kaldırılmıştır. Bu çerçevede KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyat kontrolleri kaldırılmış, döviz kurları ve faiz hadleri serbest bırakılmış, ithalat kısıtlamaları ortadan kaldırılmış ve yabancı sermayeye yönelik engeller aşamalı olarak kaldırılmıştır. Diğer yandan yeni istikrar tedbirleri çerçevesinde kamu kesimi ve kamu iktisadi teşebbüslerinin ağırlıklı olduğu ekonomik yapının yeniden ele alınması gündeme gelmiş ve serbest piyasa ekonomisinin gereklerine bağlı olarak kamu iktisadi

¹¹⁹ AFŞAR: *age*. s. 65

¹²⁰ M.Hulki CEVİZOĞLU: *Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme*. (İlgi Yayıncılık Ltd. İstanbul-1989), S. 82.

¹²¹ Coşkun Can AKTAN: *Özelleştirme ve Türkiye Deneyimi*. (Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri 8-9 Nisan 1996. Ankara-1998), S. 27.

¹²² <http://www.ydk.gov.tr/egitim-notlari/ozelleştirme.htm> 15.11.2005

teşebbüslerinin piyasa koşullarında etkinlik esaslarına dayalı olarak çalışması hedeflenmiştir¹²³.

Bu duruma bağlı olarak KİT'lerin milli ekonomi üzerindeki yükünü azaltarak bunların serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmalarına ortam hazırlayacak iyileştirme çalışmalarına başlamak ve bunları zaman içerisinde özel sektöre devretmek amaçlanmıştır¹²⁴. Yine KİT'lerin temel mal ve hizmet kapsamı daraltılarak, fiyatların idari mekanizma yerine piyasa mekanizması yoluyla belirlenmesi ilkesi benimsenmiştir.

Serbest piyasa ekonomisine geçişle ilgili diğer bir önemli düzenleme ise ekonomide rekabetin canlandırılması için, devlet tekellerinin bir kısmının kaldırılmasıdır. Örneğin: ÇAYKUR' un çay üretim ve dağıtım tekeli 1984'te, TEKEL'in sigara üretme ve dağıtım tekeli 1991'de, Şeker Fabrikalarının Şeker üretim ve dağıtım tekeli ise 1995'te kaldırılmıştır.

Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili olarak ilk ciddi çalışma, 24 Ocak 1980 kararlarından belli bir süre sonra bu kararların getirdiği felsefe değişikliğinin doğal bir uzantısı olarak başlamıştır¹²⁵. İlk olarak 17.03.1984 tarihinde özelleştirmeye ilişkin olarak önemli hükümleri kapsayan 2983 sayılı kanunu yürürlüğe konulmuş, bunu 233 sayılı “KİT Hakkında Kanunu Hükmünde Kararname'nin” kabulü ve son olarak özelleştirmenin genel sınırlarını belirleyen 3291 sayılı “Özelleştirme Kanunu'nun” yürürlüğe konulması izlemiştir¹²⁶

Bu gelişmelere rağmen 1985-89 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda özelleştirme hedefinden çok, devletin alt yapı çalışmalarında yoğunlaşması hedeflenmiştir. Bu yaklaşım çerçevesinde KİT yatırımlarının Enerji, Madencilik ve ulaştırma sektörlerinde yoğunlaşması, özel sektörün yeterli sermaye birikimine sahip olduğu alanlarda yatırım yapması ve KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senedi satışı yoluyla halka açılması temel politika olarak benimsenmiştir. Bu hedefe yönelik olarak 1985 yılı programı icra planı çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)

¹²³ AFŞAR : **age**. s. 67

¹²⁴ KARLUK : **age**. s. 179

¹²⁵ DOĞAN: **age**. s. 176

özelleştirmeyle ilgili olarak ayrıntılı bir çalışma yapmakla görevlendirilmiş ve DPT ise konuyla ilgili gerekli çalışmaları yapmak ve öneriler getirmek üzere uluslararası ihale yoluyla bir danışman firma belirlemiştir. Açılan ihaleyi kazanan Amerikan Morgan Bank firması yaptığı çalışmalar sonunda ülkemizdeki KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili programın genel esaslarını belirleyen bir ana plan (Master Planı) hazırlamıştır. Ancak, hazırlanan plan ülkemiz gerçeklerine tam olarak uymadığı gerekçesiyle hiçbir hükümet tarafından uygulamaya konulmamıştır. Bu plan yerine her KİT için kendi yapısına uygun ayrı bir özelleştirme raporu hazırlanması kararı alınmıştır. Ancak şimdiye değin bu bağlamda da amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı tartışmalıdır.

KİT'lerin finansman yapılarının güçlendirilmesi için Devlet Yatırım Bankası yeniden yapılandırılmıştır. 1987 yılında çıkarılan bir düzenlemeyle söz konusu bankanın adı Türkiye İhracat Kredi Bankası (Eximbank) olarak değiştirilmiş ve kuruluşun KİT'lerin yatırımlarını finanse etme ve onlara danışmanlık hizmeti verme görevleri sona erdirilmiştir. Ayrıca söz konusu düzenlemeyle, Eximbank'a sermayenin tabana yayılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi, ihracatın teşvik edilmesi ve ihracata yönelik üretim yapan özel sektör şirketlerinin sermaye yapılarının güçlendirilmesi görevleri verilmiştir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan (1990-94) itibaren kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi gereği ön plana çıkarılmış ve iktisadi etkinliğin artırılması, sermayenin tabana yayılması ve liberal ekonominin gereklerinin sağlanması amacıyla başlatılan özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi temel politika olarak benimsenmiştir.

1.2. Özelleştirme Uygulamalarını Düzenleyen Mevzuatlar ve Kurumsal Yapı

1.2.1. Yasal Mevzuatların Tarihi Gelişimi

¹²⁶ CEVİZOĞLU: age. s. 83.

Ülkemizde özelleştirme düşüncesi KİT'lerin kuruluş tarihleri kadar eskidir¹²⁷. Diğer bir ifadeyle, ülkemizde ilk kamu iktisadi teşebbüsleri kurulurken kuruluş kanunlarında özelleştirmeyle ilgili hükümlerinde yer aldığı görülmektedir. Örneğin, 1925 yılında kurulan Sanayi ve Maadin Bankası'nın kuruluş yasasının 8.nci maddesinde “Bankanın kendisine devredilen fabrika ve işletmelerin % 49 payını nama yazılı senetler olarak elinden çıkarabileceği” hükmü yer almaktadır. Yine 1933 yılında kurulan Sümerbank'ın kuruluş yasasında da “ Hükümetin teklifi üzerine genel kurulca verilecek karara göre bankaya ait hisse senetlerinin kısmen ve tamamen Türk yatırımcı ve işletmelerine satılması mümkündür.” hükmü yer almaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin devlet bütçesine getirdikleri yükü ortadan kaldırmak için kalıcı bir çözüm yolu olarak gündeme getiren özelleştirme 24 Ocak kararlarını izleyen süreçte ön plana çıkmış ve hız kazanmıştır. Bu kararlar ile kamu iktisadi teşebbüslerinin serbest piyasa ekonomisinin kurallarına göre çalışmalarına olanak sağlayacak tedbirler alınmıştır¹²⁸. Bu amaçla ilk olarak 1982 Anayasası'nın 128. maddesine dayanılarak 20 Mayıs 1983'te yürürlüğe sokulan 60 sayılı kanun hükmünde kararname ile 440 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmış ve daha sonra bu kanun hükmünde kararname 22 Ekim 1983 tarihinde 2929 sayılı kanun şekline dönüştürülmüştür.

Ülkemizde 1983 yılından sonra gündeme gelen özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve KİT'ler ile bunlara ait tesislere hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belirli sürelerle devrine olanak tanıyan 2983 sayılı yasayla yapılmıştır¹²⁹. Bu yasa özelleştirme uygulamalarına ilişkin geniş bir hareket alanı belirlemiş ve özelleştirmenin yasal alt yapısını oluşturmaya yönelik ilk hukuki düzenlemedir. Önemli yenilikler getiren bu yasa halka güvenilir gelir sağlamak amacıyla “Gelir Ortaklığı Senetleri” çıkarılması ile “İşletme Hakkı Devri” konularını hükme bağlamaktadır. Gelir Ortaklığı Senetleri ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait köprü, baraj, elektrik santrali, Otoban, demiryolu, iletişim sistemleri ile deniz ve hava

¹²⁷ CEVİZOĞLU: *age.* s. 77

¹²⁸ AKTAN: *age.* s. 29

¹²⁹ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı: **Türkiye’de Özelleştirme.** (ÖİB. Yayınları Ankara. 2002), S. 1.

limanları gibi alt yapı tesislerinin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortaklığı söz konusu olacaktır. Yasayla getirilen “İşletme Hakkı Devri”de kamu iktisadi teşebbüslerine ait tesislerin belirli sürelerle gerçek ve tüzel kişilere kiralanması sistemidir. Ancak, bu uygulamalarda kamunun mülkiyet hakkı saklı tutulmuştur¹³⁰.

Türkiye’ de özelleştirme ile ilgili olarak en kapsamlı yasal düzenleme 3291 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiştir¹³¹. 3 Haziran 1986 yılında çıkarılan bu yasayla ileride de detaylı olarak açıklanacağı gibi, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Ayrıca 3291 sayılı yasa yalnızca özelleştirme uygulamalarına yönelik olmayıp yedi ayrı konuda da değişiklik getiren bir yasa olarak düzenlenmiş, aynı zamanda tütün ve tütün mamullerinin üretimi ve dağıtımı ile ilgili 1177 sayılı Tütün Tekeli Yasası da yürürlükten kaldırılmıştır.

3291 sayılı yasa ile getirilen bir başka önemli düzenleme ise, özelleştirme kapsamının ve kapsama alınma sürecinin açık olarak tanımlanması ve önceki yasayla Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu’na verilen özelleştirme görev ve yetkilerinin tekrar Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu’na verilmesidir¹³². Özelleştirme yanında değişik düzenlemelerde içermesi nedeniyle karma bir niteliğe sahip olan 3291 sayılı yasa özelleştirme sözcüğünü ilk defa yasal anlamda telaffuz etmiş olmasına rağmen tanımını yapmamıştır. Yasada özelleştirmeye yetkili makamlar ikiye ayrılmıştır. Buna göre 233 sayılı kanun hükmünde kararname adı geçen tamamı devlete ait ve KİT statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT’lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki paylarının özelleştirme kapsamına alınmasına da Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise 2983 sayılı yasa ile oluşturulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu görevlendirilmiştir¹³³.

Yukarıda sayılan mevzuatlar dışında doğrudan özelleştirmeyle ilgili olmamakla birlikte birçok yasa ve yasa hükmünde kararname çıkarılmıştır. Ancak, bütün bu yasal

¹³⁰ CEVİZOĞLU: **age**. s. 83

¹³¹ <http://www.ydk.gov.tr/egitim-notlari/özelleştirme.htm>. 15.11.2005

¹³² Metin KİLCİ : **Başlangıcından Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)** (DPT Yayınları Ankara 1994), S. 7.

¹³³ <http://www.oib.gov.tr/basbakanlik/yasal-cerceve.htm> 15.11.2006

düzenlemeler bir takım genel esasların ortaya konulmasından öteye gidememiş ve özelleştirme uygulamalarının yasal dayanağını oluşturacak sağlam bir hukuki alt yapı oluşturulamamıştır.

Bu durum üzerine genel yetki kanunları ile bu yetki kanunlarına dayanılarak çıkarılan yasa ve kanun hükmünde kararnemelerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle, sadece özelleştirmeye ilişkin esasların düzenlenmesini amaçlayan ve iptal gerekçelerini de dikkate alan bir düzenleme yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Yapılan çalışmalar sonucunda bütün siyasi partilerin ve sendikaların fikri ve siyasi önerileri de dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı “Özelleştirme Yasası” 27 Kasım 1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile daha önceki mevzuatlarda yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler ana başlıklar itibariyle şöyledir¹³⁴.

- “Özelleştirme Yüksek Kurulu” oluşturulmuştur.
- “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur.
- “Özelleştirme Fonu” oluşturulmuştur.
- Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, İDT’ler ile bunlara ait kurum ve kuruluşlarında özelleştirilmesine olanak tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.
- Özelleştirme uygulamaları sırasında ve sonrasında işini kaybedenlere kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde yasalarda ve toplu iş sözleşmelerinde belirtilen tazminatlar dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi kararlaştırılmıştır.
- Erken emekliliği teşvik amacıyla özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığı’na tabi personelden hizmet süresi itibariyle emekliliğe hak kazananlara bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli oldukları takdirde ikramiyelerinin % 30 fazlasının ödenmesi hükme bağlanmıştır.
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin sosyal yardım zammı ödemelerinin özelleştirme fonundan ödenmesi hükme bağlanmıştır.
- Özelleştirme uygulamaları sonucu kadroları iptal edilen personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş olan eş kadrolara atanmaları öngörülmüştür.
- Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcamalarında ve yatırımlarda kullanılmaması hükme bağlanmıştır.
- Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı “Altın Hisse” bulundurulması öngörülmüştür.

¹³⁴ ÖİB : age. s. 4

Bu bağlamda ülkemizde özelleştirme ile ilgili olarak çıkarılan tüm mevzuatlar bir liste halinde aşağıdaki gibidir.

TABLO: 4 Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme İle İlgili Yasal Mevzuat Listesi

Kanunun ve KHK' nin Adı	Kabul Tarihi	Kanun No	Resmi Gazete Tarihi	Resmi Gazete sayısı
İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Müesseseleri ve İştirakleri hakkında kanun	12.03.1964	440	21.03.1964	11662
Tasarrufların Teşviki ve kamu Yatırımlarının Hızlandırılması hakkında kanun	29.02.1984	2983	17.03.1984	18344
Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK.	08.06.1984	233	18.06.1984	18435
Çay Kanunu	04.12.1984	3092	19.12.1984	18610
TEK Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi Dağıtımı ve Ticareti ile görevlendirilmesi Hakkında Kanun	04.12.1984	3096	19.12.1984	18610
2983 Sayılı Kanunun bazı Hükümlerinin değiştirilmesi hakkında kanun	01.05.1985	3188	08.05.1985	18748
KİT'lerin Özelleştirilmesi hakkında Kanun	28.05.1986	3291	03.06.1986	19126
KİT'ler hakkındaki 233 Sayılı KHK'nin bazı maddelerinin değiştirilmesi ve kararnemeye bir madde eklenmesi hakkında K.H. Kararname	05.01.1988	308	18.01.1988	19698

KİT'leri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sy. KHK'nin bazı maddelerinin yürürlükten kaldırılmasına dair KHK	22.01.1990	399	29.01.1990	20417
KİT'lerinin Özelleştirilmesi Hakkındaki Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK.	13.08.1993	513	13.09.1993	21697
KİT'lerinin Özelleştirilmesi Hakkındaki Kanuna Bazı Maddeler eklenmesine ilişkin KHK'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun	22.02.1994	3974	01.03.1994	21864
Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ilişkin KHK Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun	05.05.1994	3987	11.05.1994	M.21931
Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair KHK	30.05.1994	530	06.06.1994	M.21952
3291 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK	30.05.1994	531	06.06.1994	M.21952
Özelleştirmeye Bağlı İş Kaybı Tazminatı ve Yeni Bir İş Bulma İle İlgili Hizmetlerin Verilmesi Hakkında KHK	30.05.1994	532	06.06.1994	M.21952
Özelleştirme İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK	30.05.1994	533	06.06.1994	M.21952
Emekli Sandığı Kanunu, 2983 Sayılı Kanun, 3291 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ile 531 Sayılı KHK'ye Geçici bir Madde Eklenmesine Dair KHK	01.06.1994	546	13.06.1994	M.21952

Bazı Yatırım Hizmetlerinin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun	08.06.1994	3996	13.06.1994	21959
KİT'leri Hakkındaki KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	14.09.1994	4011	18.09.1994	22055
Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	24.11.1994	4046	27.11.1994	22124
4046 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	27.04.1995	4105	02.05.1995	22275
Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkındaki Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	30.08.1996	4180	04.09.1996	22747
Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkın Kanun	30.08.1996	4182	12.09.1996	22755
Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	03.04.1997	4232	08.04.1997	M.22958
Yap-İşlet-Devret Modeli İle Enerji Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun	16.07.1997	4283	19.07.1997	23054

* Özelleştirmeye doğrudan ilişkili olmayan bazı yasalar listeye dâhil edilmemiştir.

** Listedeki bazı kanun maddeleri çok uzun olduğu için kısaltılarak yazılmıştır.

Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/mevzuat/1.html> 27.12.2005

1.2.2. Kurumsal Yapının Oluşturulması

Özelleştirme konusunda yukarıdaki yasal düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere Türkiye'de özelleştirme karar ve uygulama birimlerine ilişkin olarak mevzuatlar da

belirsizlik ve karışıklıkların yanı sıra sıkça değişikliklerin yapıldığı da görülmektedir¹³⁵. Bu durum özelleştirme uygulamalarını ve elde edilmek istenen sonuçları olumsuz yönde etkileyen önemli unsurlardan birini oluşturmaktadır.

Ülkemizde özelleştirmenin kurumsal yapısı ilk olarak 17 Mart 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı yasa ile düzenlenmiştir¹³⁶. Özelleştirme sürecinde yıllar itibariyle Bakanlar Kurulu, Hazine Müsteşarlığı ve İş ve İşçi Bulma Kurumu karar birimi olarak yer almıştır. Ancak, kurumsal yapı söz konusu yasada da belirtildiği gibi, diğer görevlerinin yanı sıra özelleştirme konularında bir karar birimi olarak “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu” ve yine diğer görevlerinin yanı sıra kararları uygulayacak bir birim olarak ta “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi” şeklinde oluşturulmuştur. Diğer yandan 18.06.1984 tarihinde kabul edilen 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kararname kapsamındaki teşebbüs, bağlı ortaklık, müessese, işletme ve iştiraklerin tasfiye, devir, satış ve işletme hakları konusundaki kararların Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu tarafından alınacağı hükme bağlanmıştır.

3291 sayılı yasada ise, özelleştirme uygulamaları konusunda iki ayrı karar birimi öngörülmüş olup, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin karar yetkisi Bakanlar Kurulu’na müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirme yetkisi ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna verilmiştir. Kurul ayrıca bu kuruluşlara ait iştiraklerdeki kamu paylarının satışı ve devri konusunda da yetkili kılınmıştır.

Kurumsal yapı ile ilgili bu yasaların yanı sıra 304 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile karar organı olarak Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun yerine Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. Yüksek Planlama Kurulunun bu alandaki yetkileri daha sonra 414 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı’na verilmiştir. Ancak, bu yetki 3701 sayılı yasa ile tekrar Yüksek Planlama Kuruluna devredilmiştir. Diğer yandan 470 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Yüksek Planlama Kurulunun görevleri yeniden belirlenmiş ve aynı tarihte yürürlüğe giren 473 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu

¹³⁵ DOĞAN: age. s. 182

oluşturulmuş ve böylece karar ve uygulama birimlerinin görev ve yetkileri açısından yaşanan karmaşa kısmen önlenmiştir¹³⁷.

Zamanla özelleştirme ile ilgili mevcut yasaların gelişen koşullar karşısında yetersiz kaldığı görülmüştür. Bunun iki önemli nedeni vardır. Birincisi: Özelleştirme uygulamalarında ortaya çıkan yetki kargaşası; ikincisi: ise özelleştirmenin alt yapısını oluşturan yasaların anlaşılmaktan uzak oluşu, hızlı bir özelleştirmeye imkan vermemesi ve bu yasaların sık sık Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesidir. Halen yürürlükte bulunan 4046 sayılı çerçevesinde özelleştirme konusunda karar ve uygulama birimleri aşağıda belirtilmiştir.

1.2.2.1. Özelleştirme Yüksek Kurulu¹³⁸

Özelleştirme Yüksek Kurulu Başbakan'ın Başkanlığında Başbakan'ın uygun göreceği üç Bakan ile Özelleştirme İdaresi Başkanı'ndan oluşmaktadır. Kurulun sekreterlik hizmetleri görevi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na yerine getirilmektedir.

1.2.2.2. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

6 Haziran 1994 yılında çıkarılan 530 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen 2983 sayılı kanunda yapılan bir diğer önemli düzenleme ise Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nın "Özelleştirme İdaresi Başkanlığı" adı altında yeniden örgütlenmesidir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bir başkan, beş başkan yardımcısı, sekiz fonksiyonel daire başkanlığı ve beş sektörel daire başkanlığı ,iki danışma birimi ile dört yardımcı hizmet biriminden oluşan bir örgüt yapısına sahiptir.

1.2.2.3. Özelleştirme Fonu

17 Mart 1984 tarihinde çıkarılan 2983 sayılı kanunda, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yönetiminde özelleştirme gelirlerinin toplanması ve giderlerin finansmanı

¹³⁶ KİLCİ : age. s. 11

¹³⁷ KİLCİ: age. s. 10

¹³⁸ KİLCİ: age. s. 11,15

için T.C. Merkez Bankası nezdinde Özelleştirme Fonu kurulması ve bu fonun kaynaklarının da;

- Özelleştirme işlemleri sonucu sağlanan tüm gelirler,
 - Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüleri,
 - Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından elde edilen gelirler,
 - Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na devredilen kuruluşlara sağlanan finansmandan elde edilen gelirler,
 - Mevzuat ile tahsis edilen diğer kaynaklar, olmasına karar verilmiştir.
- Özelleştirme Fonu'nun kullanım alanları ise;¹³⁹
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın, pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılınması,
 - Hisse senetleri ve her türlü kıymetli evrak ile özelleştirme uygulamalarının yerine getirilmesi için gereken her türlü mal ve hizmetin satın alınması
 - İş kaybı tazminatı ödenmesi ve iş kaybı ile ilgili verilecek hizmetlerin sağlanması amacıyla kurulacak hesaba aktarmalar yapılması,
 - Özelleştirilmek üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na devredilen kuruluşlara borç olarak finansman sağlanması,
 - Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın bütçesi için gerekli miktarların ayrılması,
 - Özelleştirilmek üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na devredilen kuruluşlarda idari, mali, hukuki ve teknik yönden yeniden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanması ve
 - Mevzuatla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na verilen görevlerin yerine getirilmesi, olarak öngörülmüştür.

1.3. KİT'lerin Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye 1970'li yılların ikinci çeyreğinden bu yana sürekli yüksek oranlı enflasyonla savaşmak zorunda kalmıştır. Ülkemizdeki bu yüksek oranlı enflasyonun en önemli nedeni daha önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi kamu açıklarıdır. Durum böyle iken

¹³⁹ Devrim ULUCAN: **Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuki Çerçevesi.** (Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri.8-9 Nisan 1996 Ankara 1998), S. 1.

iktidara gelen hükümetler tarafından kronik hale gelen kamu açıklarının kapatılması amacıyla daha önceleri üretken ve verimli olan KİT'lerin karlarına el konulmuş ve yatırım yapma olanakları ortadan kaldırılarak sürekli gerilemelerine ve zarar etmelerine yol açılmıştır. Yaşanan bu gelişmeler kamu iktisadi teşebbüslerinin bütçe üzerindeki yüklerini artırmış ve kamu iktisadi teşebbüslerinin bütçe üzerindeki yükünden kurtulmak için özelleştirme kavramı gündeme gelmiştir.

1.3.1. Kullanılan Yöntemler

Bir ekonomide özelleştirme yöntemlerinden hangisinin kullanılacağı ülkenin ekonomik şartlarına, sermaye piyasasının durumuna, özelleştirilecek teşebbüsün niteliğine, teşebbüsün içinde bulunduğu mali şartlara ve özelleştirmenin amaçlarından hangisine ağırlık verileceğine bağlıdır¹⁴⁰.

1980 sonrasında tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de özelleştirmenin önem kazanması, ekonomik ve sosyal hayata girmesiyle birlikte özelleştirme yöntemleri de önem arz etmeye başlamıştır. Ülkemizde söz konusu tarihten itibaren özelleştirmenin gelişimi ile ilgili düzenlemeler ve uygulamalar incelendiğinde kullanılan veya kullanılacak olan özelleştirme yöntemlerinin hangi aşamalardan geçtiğini görmek mümkündür. Bu dönemde çıkarılan 17 Mart 1984 tarih ve 2983 sayılı yasa ile özelleştirmenin alt yapısı oluşturulmaya çalışılmış ve yasanın temel amacı olan kamu yatırımlarının finansmanında özel tasarrufların kullanılmasının sağlanması için üç temel yöntem öngörülmüştür. Bunlar¹⁴¹;

- **Gelir Ortaklığı Senetleri İhracı:** Kamu Kurum ve Kuruluşlarına (KİT'ler dahil) ait alt yapı tesislerinin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasını sağlamak için çıkarılan senetleri ifade etmektedir. Bu sistem bir mülkiyet devrini değil sadece ait olduğu işletmenin gelirlerine ortak olmayı ifade etmektedir. Dolayısıyla doğal tekel niteliğindeki bu kamu faaliyetlerinden elde edilecek gelirlere özel kesimin ortak olması sağlanarak, kamu yatırımları için sağlıklı bir finansman temini amaçlanmıştır.

¹⁴⁰ KARLUK : age. s. 136

¹⁴¹ KİLCİ : age. s. 9

- **İşletme Hakkı Devri:** KİT'lerin müessese, işletme, bağlı ortaklıklarına ve benzerlerine ait tesislerin belirli süre ve şartlar dahilinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesi ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımının yapılması hakkının devrini ifade etmektedir. Finansal Kiralama yöntemine benzeyen bu yöntem bir anlamda özelleştirmenin ön hazırlık aşaması olarak ta kabul edilebilir. Bu yöntemde mülkiyet hakkının devri söz konusu olmamakla birlikte işletmenin yönetim hakkı belli bir bedel karşılığında devredilmektedir.

- **Hisse Senetlerinin Satışı:** 2983 sayılı yasada sözü edilen özelleştirme yöntemlerinden birisi de KİT ve bunlara ait tesislere gerçek ve tüzel kişilerin ortaklığını sağlamak üzere çıkarılan hisse senetlerinin satışı yöntemidir. Bu yöntemde gerçek anlamda bir mülkiyet devri söz konusudur. Bu yöntem ya kamunun elindeki hisselerin özel kesime devri şeklinde ya da artırılan işletme sermayesinin hisselerine bölünerek özel kesime satılması şeklinde uygulanmaktadır.

2983 sayılı yasada özelleştirme araç ve yöntemleri ayrı ayrı tanımlanmış olmakla birlikte 3 Haziran 1986 tarihinde yürürlüğe giren 3291 sayılı özelleştirme yasasında özelleştirme yöntemleri ve uygulamaları için daha geniş bir alan belirlenmiştir. 3291 sayılı yasanın 14. üncü maddesinde özelleştirme programına alınan kamu iktisadi kuruluşlarıyla ilgili olarak beş adet özelleştirme yönteminden bahsedilmektedir. Bunlar¹⁴²;

- Satış Yöntemi
- Hisse Senetlerinin Satışı Yöntemi
- Kiralama Yöntemi
- İşletme hakkı devri yöntemi
- Devir ve Tasfiye Yöntemi

Yasada bahsedilen edilen bir diğer özelleştirme yöntemi olan “Yap-İşlet-Devret” modelinin uygulanabilmesi için ayrı bir yasal düzenleme getirilmiştir. Ancak, özelleştirme konusunda özellikle 1980 sonrası dönemde başlayıp 1994 yılı sonuna kadar ki süreçte birçok yasal düzenleme çıkarılmasına rağmen özelleştirme için gerekli alt yapı oluşturulamamış ve yeterli özelleştirme yapılamamıştır. Bin bir güçlükte yapılan

¹⁴² KİLCİ : age. s. 10

özelleştirme uygulamaları ise ya Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş veya yeterli gelir elde edilemediği için kamuoyunda bu kuruluşların yok pahasına satıldığı yargısı oluşmuştur. Bu durum üzerine özelleştirmenin daha etkin olarak yapılabilmesi ve yasal alt yapının oluşturulabilmesi için 27 Kasım 1994 tarihinde bu gün hala yürürlükte olan 4046 sayılı özelleştirme yasası çıkarılmıştır. Yasada; 3291 sayılı yasayla getirilen ve daha önceki bölümlerde tanımladığımız mevcut özelleştirme yöntemleri aynen bırakılmış ve bunlara ilave olarak ta “Mülkiyetin Gayri Haklar Tesisi” ve Gelir Ortaklığı Modeli ve Sair Hukuki Tasarruflar” yöntemleri eklenerek yeniden tanımlaması yapılmıştır. Bunlara ek olarak gerek görüldüğü takdirde aynı kuruluşun özelleştirilmesi uygulamasında dahi yasada sayılan ve tanımlaması yapılan yöntemlerin bir kombinasyonunun da kullanılabileceğini hüküm altına almıştır.

Yasayla getirilen diğer bir önemli yenilik ise “İmtiyazlı Hisse” oluşturulmasıdır. Özellikle kamu yararının korunması ve stratejik öneme sahip tesislerde devletin söz ve onay hakkının olması için böyle bir uygulamanın zorunlu olduğu açıktır. Diğer yandan yasada daha çok yerel yönetimlere ait bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre yaptırılması şeklinde bir özelleştirme yöntemi daha uygulamaya konulmuş ve bu durumla ilgili olarak ihale usulleri de belirlenmiştir¹⁴³.

1.3.2. Hazırlık Çalışmaları ve Özellikleri

Ülkemizde özelleştirme, yasal alt yapının oluşturulmasına yönelik ilk düzenleme olan 17 Mart 1984 tarih ve 2983 sayılı yasadaki günümüze çeşitli şekillerde devam etmiştir¹⁴⁴. İlk yıllarda kit’lerin özelleştirilmesi şeklinde gerçekleştirilen çalışmalar daha sonraki yıllarda bazı kamu hizmetlerinin de özel sektöre yaptırılması şeklinde genişleyerek ve artarak devam etmiştir.

1980 yılının ikinci çeyreğinden itibaren özelleştirme uygulamalarının stratejik bir plana dayandırılması amacıyla hazırlatılan ancak çalışmamızın önceki bölümlerinde belirttiğimiz üzere birçok kısmı uygulanamayan Ana Plan içeriğinde Türkiye’deki KİT’lerin özelleştirilmesi konusunda önemli hiçbir yasal engelin bulunmadığı

¹⁴³ KILCI: *age.* s. 11

¹⁴⁴ Özhan ÇETİNKAYA : *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme.* (Ekin Kitapevi. Bursa 2001), S. 224.

belirtilmekle birlikte yürürlükteki yasalarda bazı değişikliklerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca yapılacak bir özelleştirmenin başarısı içinde şu öneriler yapılmıştır¹⁴⁴.

- KİT'ler özel şirketlere benzer bir yasal statüye kavuşturulmalıdır.
- KİT'lerin personel rejimi en kısa sürede değiştirilmelidir.
- Ticari esaslara göre çalışacak KİT'ler hemen diğer kurumlardan ayrılmalıdır.
- KİT üzerindeki siyasi ve politik baskılar hemen kaldırılmalı ve özel sektör ile aynı haklara sahip olmaları sağlanmalıdır.
- 233 sayılı KHK. de yer alan bazı hükümler değiştirilmeli yada tamamen kaldırılmalıdır.
- KİT'lerdeki fazla işgücü için bir yeniden yapılandırma politikası geliştirilmelidir.
- KİT'lere yapılan devlet yardımları sınırlandırılmalı ve bazı kurumların tekel statülerine derhal son verilmelidir.
- KİT'lerin iktisadi etkinliği ve finansal durumu ile ilgili sağlıklı bilgiler yatırımcılara ve piyasalara mütemadiyen verilmelidir.
- KİT muhasebe sistemleri Dünyada genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre yeniden düzenlenmelidir.
- KİT hesaplarını açık ve gerçekçi bir şekilde ortaya koyacak mali raporlar düzenlenmelidir.
- Her mali bitiminden itibaren 6 ay içinde KİT'ler denetlenmeli ve rapor hazırlanmalıdır.
- KİT genel fiyat sistemi enflasyondan arındırılmış bir sisteme göre tutulmalıdır.
- Özellikle KİT'lerin muhasebe ve denetim sisteminde çalışan personel için mesleki eğitim programları düzenlenmelidir.
- Sermaye Piyasasının temelini oluşturan para piyasasına işlerlik kazandırılmalıdır.
- T.C. Merkez Bankası açık piyasa işlemleri yapmalıdır.
- Sermaye piyasasının geliştirilmesine yönelik önlemler alınmalı ve gerekirse sermaye piyasası kanunu gözden geçirilmelidir.

Diğer yandan hazırlanan ana plan doğrultusunda özelleştirmenin amaçları Türkiye şartlarına göre öncelik sırasıyla şöyle belirlenmiştir¹⁴⁵.

¹⁴⁴ KARLUK: age. s. 190

- Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkân verilmesi
- Verimliliğin ve randımanın artırılması
- Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması
- Halka açık şirketlerin teşvik edilmesi
- Sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması
- Hazinenin kamu iktisadi teşebbüslerine sağladığı mali desteğin asgariye indirilmesi
- KİT'ler tarafından uygulanan tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması
- Kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi
- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin özendirilmesi
- Çalışanlara hisse senedi verilmesi suretiyle iş verimliliğinin artırılması
- Kamu ve özel sektör kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi
- Yabancı yatırımcılarla uluslar arası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi
- Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması
- Devlete gelir sağlanması

Öncelik sırasına göre sıralanan özelleştirme amaçlarına bakıldığında ekonomik etkinliğin artırılması amacı ilk sırada yer alırken devlete gelir sağlanması amacının en son sırada yer aldığı görülmektedir. Bu durum ülkemizde özelleştirmenin; algılandığı ve amaçlandığı gibi bütçe açıklarını kapatmada kullanılan bir araç olmadığını açıkça ortaya koymaktadır. Söz konusu ana plan kapsamında ülkemizde hemen özelleştirilecek 32 adet KİT ekonomik yaşayabilirlik ve yatırım ihtiyaçları gibi iki kritere göre analiz edilerek üç ana sekiz alt sınıfa ayrılmıştır. Bunların öncelik sıralaması ise şöyledir¹⁴⁶.

-Birinci Öncelik :

- Tamamen satılabilecek olanlar (TURBAN, THY, USAŞ, Seçilmiş İştirakleri)
- Çoğunluğu satılabilecek olanlar (YEMSAN, ÇİTOSAN)
- Büyük bir kısmı satılabilecek olanlar (TİGEM, TPAO, ETİBANK)

¹⁴⁵ ÇETİNKAYA : age. s. 225

¹⁴⁶ KARLUK : age. s. 191

-İkinci Öncelik :

-Bazı bölümleri satılabilecek, geri kalan kısımları ise rehabilitasyona tabi tutulacak olanlar (SÜMERBANK, TSEK)

-Zamanla Özelleştirilecek olanlar (PTT, TEK)

-Satılması muhtemel olanlar (EBK, TKİ, MKEK, T.GEMİ SANAYİ AŞ, ORÜS)

-Devlet Desteğiyle satılabilecek olanlar (ÇAYKUR, T.ŞEKER FB.AŞ, SEKA, PETKİM, TÜGSAŞ, TDÇİ, ASOK, TTKİ)

-Üçüncü Öncelik :

-Kamu hizmeti gören teşebbüsler (DMO, T.DENİZCİLİK İŞL., TCDD, DHMİ, TMO, TZDK, TUSAŞ)

Ayrıca özelleştirme idaresi tarafından ana plan doğrultusunda bir özelleştirme prosedürü de yayınlanmıştır.

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI ÖZELLEŞTİRME PROSEDÜRÜ

Doğrudan özelleştirme Kapsam ve Programına alınma (Özelleştirme tarafından

Yöntemi ve süresinin belirlenmesi)

**Programa Alınma
(ÖYK)**

Kapsama alınarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen şirketle ilgili bilgilerin derlenmesi

Devir işlemleri, Ana Sözleşme hazırlanması ve onayı (Gerektiğinde ÖİB)

Mali Danışman Firma seçimi çalışmaları (Gerektiğinde ÖİB)

Özelleştirme Stratejisinin (Yönteminin) belirlenmesi (ÖYK)

Danışman ve Denetim Firması seçimi (Gerektiğinde ÖİB)

Özelleştirme Stratejisinin Uygulanması (ÖİB – Gerektiğinde ÖYK kararıyla yöntem değişikliği yapılabilir.)

İhale ve özelleştirme Prosedürünün Sonuçlandırılması (ÖİB / ÖYK)

Şirketlerin Özelleştirme sonrası izlenmesi (ÖİB)

Kaynak: <http://www.oib.gov.tr/başbakanlık/özelleştirme-prosedür.htm> 08.07.2006

1.3.3. Elde Edilen Gelirler ve Kullanımı

Bilindiği üzere 1980’li yılların başına kadar Türk Kamu Maliyesi’nde kamu gelir türleri içerisinde “ Özelleştirme Gelirleri” adında bir gelir türü kullanılmamıştır¹⁴⁷. Ancak 1980’li yıllardan sonra “ Özelleştirme” adı altında kamu işletmelerinin, bağlı iştiraklerinin ve sahip oldukları mal varlıklarının satılması veya özel kesime devredilmesi uygulamalarının başlamasıyla birlikte özelleştirme gelirleri bütçe gelirleri açısından önemli hale gelmiştir.

Çalışmamızın önceki bölümlerinde de belirttiğimiz gibi, ülkemizde özelleştirme çalışmaları 1984 yılında kamuyu ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni tesis kurulması amacıyla özel sektöre devri uygulamaları başlamıştır¹⁴⁸. Diğer yandan daha önceki konularda vurguladığımız gibi teoride özelleştirmenin temel amacı kamuya gelir sağlamak değil, KİT’lerin ekonomideki etkinliğinin artırılmasıdır. Günümüzde iç ve dış borçların maliyeti artık Türkiye ekonomisinin kaldıramayacağı boyutlara ulaşmıştır. Dolayısıyla özelleştirme gelirlerinin iç ve dış borçlarının azaltılmasında kullanıldığı açık bir gerçektir¹⁴⁹.

Çünkü ülkemizde;

- siyaset ve sık yaşanan seçim ortamlarının getirdiği halkçı uygulamaları,
- sürekli değişen siyasi ve idari kadrolar,
- hedeflerin belirsizliği,
- kısa vadeli olarak alınan ekonomik kararlar,
- halen yüksek olan enflasyon rakamları,
- kayıtdışı ekonomi
- Bürokratik engeller,
- Alt yapı eksiklikleri ve

-Avrupa Birliği ile ilişkilerdeki belirsizlikler ekonominin önünü tıkamaktadır.

Bu durumun doğal sonucu olarak özelleştirme uygulamaları sonucu elde ettiği gelirlerin önemli bir kesimi bütçe açıklarının finansmanında kullanılmaktadır.

¹⁴⁷ ÇETİNKAYA : *age.* s. 237

¹⁴⁸ <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003-gerçekleşenler.htm> 15.11.2005

¹⁴⁹ Ö.İ.B : *age.* s. 5

1986 yılından 31 Aralık 2005 tarihine kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı yaklaşık olarak 11 milyar dolar düzeyindedir. Bu satışların bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilmiş olup bu işlemlerden 8.6 milyar dolar net giriş sağlanmıştır. Söz konusu süre zarfında uygulama tutarları ile net giriş tutarları arasındaki fark vadeli işlemlere ilişkin taksit uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Gelir rakamları özelleştirme idaresi tarafından yapılan özelleştirme uygulamalarından sağlanan gelirlerdir. Bu rakamlara ulaştırma bakanlığının vermiş olduğu 3 adet lisans devir bedeli ile özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 2.3 milyar dolar temettü geliri ile 3.4 milyar dolarlık diğer kaynaklar eklendiğinde aynı dönemde özelleştirme gelirleri 14.3 milyar dolar düzeyine ulaşmaktadır.

Aşağıdaki tablo ve verilen rakamlar incelendiğinde özelleştirme uygulamalarında en çok gelir getiren yöntemler; Blok Satış ve Halka Arz yöntemleridir. Bunları sırasıyla, Tesis ve Varlık Satışı, IMKB’da Satış, Bedelli Devirler ve Yarım Kalmış Tesislerin Satışı yöntemleri takip etmektedir.

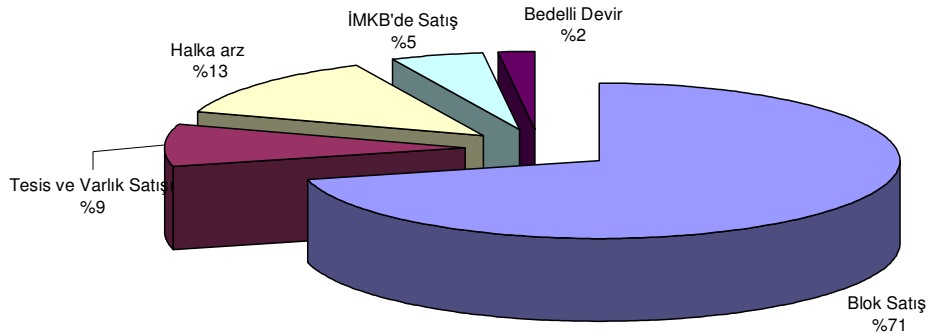
**TABLO: 5 1986-2006 Dönemi Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri
(Yöntem ve Gelirler İtibariyle)**

Özelleştirme Yöntemi Yıllar	1986-2004 (Milyon Dolar)	2005 (Milyon Dolar)	2006 (Milyon Dolar)	Toplam (Milyon Dolar)
Blok Satış	3.926.793.478	7.054.000.000	7.178.000.000	18.158.793.478
Tesis/ Varlık Satışı	1.493.143.224	404.272.515	622.818.868	2.520.234.600
Halka Arz	2.860.019.875	273.719.603	207.820.151	3.341.559.629
IMKB’ da Satış	800.819.126	460.234.642	0	1.261.053.768
Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.368.792	0	0	4.368.792
Bedelli Devirler	377.823.128	30.013.471	4.155.147	411.991.746
T O P L A M	9.462.967.623	8.222.240.231	8.012.794.159	25.698.002.013

Kaynak: <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara-gore.htm> 08.07.2006

Yıllar itibariyle izlenen yöntemlerin kullanım ağırlığı incelendiğinde ise, 1986- 2004 yılları arasında Blok Satış ve Halka Arz yöntemleri ilk iki sırada yer alırken, 2005 yılında Blok Satış yönteminin birinci sırada yer aldığı, diğer yöntemlerin birbirine yakın olduğu gözlemlenmektedir. 2006 yılında günümüze kadar gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinde Blok Satış yönteminin yine en çok kullanılan yöntem olduğu, Tesis/ Varlık Satışı yönteminin ikinci sırada yer aldığı İMKB’ da Satış ve Yarım Kalmış Tesis Satışı Yöntemlerinin hiç kullanılmadığı gözlenmektedir¹⁵⁰.

GRAFİK:1 İşlem Yöntemleri İtibariyle Özelleştirme (1986-2006)



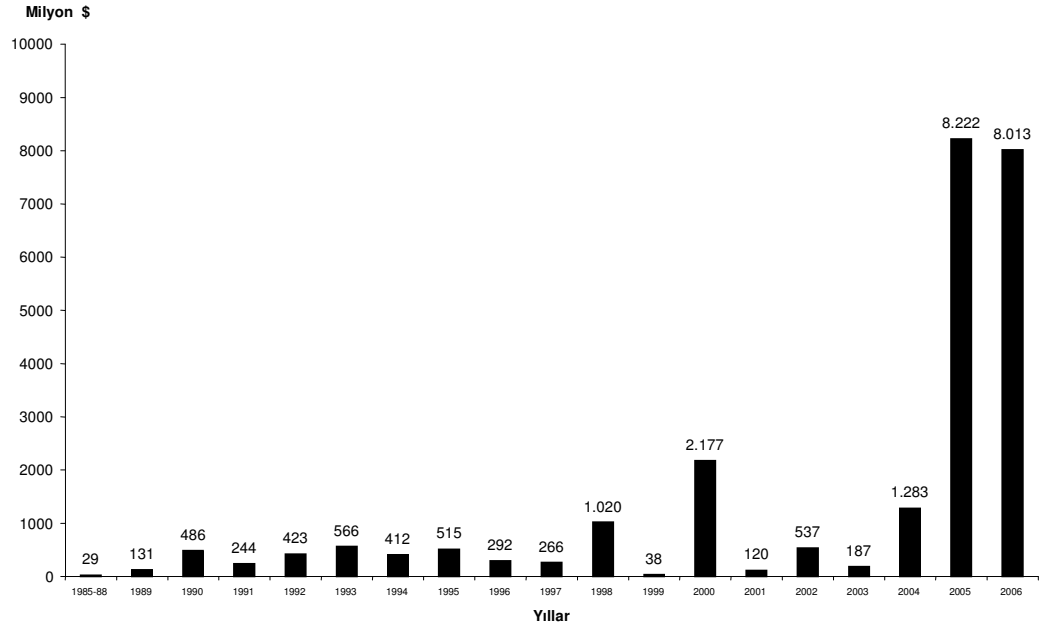
Kaynak: <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara-gore.htm> 08.07.2006

Yüzdeler itibariyle yukarıdaki (Grafik:1) incelendiğinde ise, 1986 -2006 yılları arasında kullanılan özelleştirme yöntemlerinin; yüzdeler ve büyüklükleri itibariyle Blok Satış % 71, Halka Arz % 13, Tesis ve Varlık Satışı % 9, İMKB’ da Satış % 5 ve Bedelli Devir % 2 şeklinde sıralandığı görülmektedir. Bu durum ülkemiz de özelleştirme uygulamalarında kullanılan yöntemlerin sermayenin ve mülkiyetin tabana yayılması ile gelir dağılımının da adaletin gerçekleştirilmesi gibi sosyal amaçları sağlamaktan uzak kaldığının açık bir kanıtıdır¹⁵¹.

¹⁵⁰ <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara-gore.htm> 08.07.2006

¹⁵¹ <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara-gore.htm> 08.07.2006

**GRAFİK:2 Yıllar İtibariyle Özelleştirme Gelirleri
(1986-2006)**



Kaynak: <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara-gore.htm> 08.07.2006

Yukarıdaki sütun grafik değerlerine bakıldığında elde edilen yıllık özelleştirme gelirleri itibariyle 1998, 2000, 2004, 2005 ve 2006 yıllarının en başarılı yıllar olduğu dikkat çekmektedir. Aynı grafikte benzer ölçüt itibariyle en başarısız yıllar ise sırasıyla; 1985- 88 yılları arası, 1989, 1999, 2001 ve 2003 yılları olarak gözlemlenmektedir.

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 13.9 milyar dolar tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların önemli bir bölümü Hazine'ye aktarma, özelleştirme bonolarına ilişkin borç ödemeleri, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki ile kredi borçları ve personel ödemeleri olarak aktarılan tutarlardır.

TABLO: 6 Özelleştirme Uygulamaları sonucunda Elde Edilen Kaynakların Kullanımı (Milyon Dolar)

Ödeme Yapılan Kalemler Yıllar	1986-2002 (Dolar)	2003 (Dolar)	2004 (Dolar)	TOPLAM
Öz.Kap.Kuruluşlara İlişkin Ödemeler	5.275.955.436	385.909.922	464.473.164	6.126.338.522 % 44.13
Öz.Uygulamalarına İlişkin Ödemeler	239.043.231	4.809.262	8.063.538	251.916.031 % 1.81
Borç Ödemeleri	1.915.590.286	91.244.402	1.930.621.858	3.937.456.546 % 28.37
Diğer Kullanımlar	3.528.209.039	12.147.289	25.308.297	3.565.664.625 % 25.69
T O P L A M	10.958.797.992	494.110.875	2.428.466.857	13.881.375.724 % 100

Kaynak:<http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara-gore.htm>08.07.2006

Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımı 3 ana başlık altında toplanmaktadır¹⁵². Bunlardan ilki özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerdir. 6.2 milyar dolar düzeyinde ve toplam kaynakların % 44.13'nü kapsayan bu tutar kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, işletmelere verilen kredili borçlar, çalışanlara ödenen sosyal yardım zamları, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme sonrası tazminatları ile emeklilik primi ödemeleri gibi kullanım kalemlerinden oluşmaktadır.

İkinci büyük kullanım kalemi, aynı tarih itibariyle 3,6 milyar dolar düzeyinde ve toplam kullanımların % 25.69'unu kapsayan Hazine'ye ve Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarımlardan oluşmaktadır. Bu aktarım işlemleri ile

¹⁵² Ö.İ.B: age s. 8

söz konusu kuruma ve bağılı olan fona yapılan ödemelerin kullanım alanı ise mevzuatla sadece baraj, otoyol ve içme suyu gibi alt yapı tesislerinin finansmanı ile sınırlanmıştır.

Üçüncü büyük kullanım kalemi ise yine aynı tarih itibarıyla yaklaşık 4 milyar dolar düzeyinde olup, toplam kullanımların % 28.17'sini oluşturmaktadır. Bu kullanım kaleminden özelleştirme uygulamaları için çıkarılan bono-tahvil gibi gayrimenkullerin anapara ve faiz geri ödemeleri ile diğer borç, kur farkı, komisyon ve vergi ödemeleri gibi kalemler karşılanmaktadır.

Yukarıda belirtilen ve açık dökümü yapılan üç ana kullanım kalemi toplamı yaklaşık olarak 13,7 milyar dolar düzeyinde olup, toplam kullanımların % 98.19'unu oluşturmaktadır. Ayrıca özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesine bağılı olarak yapılan gider ve masrafların toplam tutarı ise yaklaşık 252 bin dolar düzeyinde olup toplam kullanımların % 1,8'ine denk gelmektedir. Bu kullanım kaleminden denetim ve danışmanlık ücretleri, ihale ilanı masrafları ile reklâm ve tanıtım giderleri ödenmektedir.

1.4. Özelleştirme Uygulamalarının Sonuçları

Devletlerin özelleştirme uygulamalarına gitmelerinin temelinde nüfusun ve ihtiyaçların hızla artması ancak kaynakların kısıtlı olması ve aynı oranda artmaması yatmaktadır. Diğer yandan devlet rekabetçi olmayan bir anlayışla yönetildiği için kaynakların mikro ve makro düzeyde etkin bir şekilde dağıtımını gerçekleştirilememekte ve verimlilik sağlanamamaktadır.

Başarılı bir ekonomi politikasının iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi optimum kaynak tahsisi ve ekonomik etkinlik, ikincisi ise gelir dağılımında adaletin sağlanmasıdır. Tam rekabet piyasalarında optimum kaynak tahsisi sağlanarak refahın maksimize edilmesi ekonomik etkinliği ifade eder¹⁵³. Tam rekabet piyasasında serbest rekabet koşullarında oluşan fiyatlar kaynakların etkin olarak dağılımını sağlar ve

üretimde verimliliği gerçekleştirir. Dolayısıyla optimum kaynak dağılımı ve etkin kullanımla artan verimlilik beraberinde ulusal hasıla artışını getirir ve artan ulusal hasıla tam rekabet koşullarında toplumsal boyutta daha adaletli dağıtılmış olur.

Şayet Türkiye koşulları da dikkate alınarak gerçekleştirilecek bir özelleştirme uygulaması ekonomi politikalarının ulaşmak istediği amaçları sağlıyor ise savunulmalı ve uygulanmalıdır. Bu bölümde Türkiye ekonomisinin gerçekleri de dikkate alınarak yapılan özelleştirme uygulamalarının sonuçları ya da bir diğer ifadeyle ulaşılacak istenen hedefleri, şartları ve gerçekleşme şansı değerlendirilecektir.

1.4.1. Sosyal Sonuçları

Devletler toplum üyelerinin refah içerisinde mutlu yaşamalarından sorumludurlar. Eğer toplum üyeleri arasında çeşitli dengesizlikler var ise bunları giderecek düzenlemelerin yapılması gerekir. Bu sosyal politikanın önemli bir konusudur¹⁵⁴. Devleti oluşturan bireylerin refah içinde yaşamaları en başta maddi durumlarıyla, yani gelirleri ile doğru orantılıdır. Ancak, toplumu oluşturan kesimler arası gelir düzeyinde farklılıklar arttığında ise bu durum bir takım huzursuzluklara neden olur. Böyle bir durumda ülke gerçekleri dikkate alınarak yapılacak bir özelleştirme uygulaması toplumdaki huzursuzlukları ortadan kaldırma da bazı kazanımlar sağlayacaktır. Bu kazanımları mülkiyetin ve sermayenin tabana yayılması, gelir dağılımında adaleti sağlamak ve istihdam yaratmak şeklinde sıralamak mümkündür.

Özelleştirme uygulamalarıyla ulaşılması mümkün olan sosyal sonuçlardan birisi ve en önemlisi, mülkiyetin ve sermayenin toplumun geniş katmanlarına yaygınlaştırılmasıdır. Özelleştirme de mülkiyetin ve sermayenin geniş halk kitlelerine yayılması ancak kamu iktisadi teşebbüslerinin sermayelerinin paylara bölünerek halka satılması ile mümkündür¹⁵⁵. Karlılık oranı yüksek olan KİT'lerin hisse senetlerinin çalışanlara ve küçük tasarruf sahiplerine satılması ile bu kesimlere bir gelir transferi sağlanmış ve tek gelire bağlı olarak geçimini sağlamak durumunda olan toplumun

¹⁵³ Recep ÇAKAL: **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**. (Uzmanlık Tezi.DPT Yayın No: 2455 Ankara.Temmuz 1996), S. 5.

¹⁵⁴ ÇETİNKAYA : **age**. s. 176

büyük kesimlerine ek bir gelir temin edilmiş olacaktır. Yine bu yöntem işletme verimliliğinin artırılmasına olanak sağlayacak ve artan verimlilik yine hisse sahiplerine döneceğinden toplumun gelir dağılımında bir düzelme sağlanmış olacaktır¹⁵⁶.

Özelleştirme geniş anlamda ele alındığında, kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmesi ve hizmetlerin özel sektör tarafından yapılmasına izin verilmesi ile yeni iş alanları oluşup uzun dönemde istihdama da katkısı olabilmektedir¹⁵⁷. Diğer yandan kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmesi ile bu işletmelerin daha etkin ve verimli çalıştırılmaları sonucu ortaya çıkan kaynaklarla yeni yatırımların finansmanı yapılabilecek, böylece ekonomide istihdam artışı sağlanmış olacaktır. Ülkemizde ki özelleştirme öncesinde ve sonrasında uygulamaya ilişkin sosyal sonuçların elde edilmesini engelleyen bir takım güçlükler söz konusudur¹⁵⁸.

- Türkiye’de kişi başına milli gelir oranı düşüktür. Gelir dağılımı da oldukça adaletsizdir. Diğer yandan toplumun büyük bir kesimi asgari ücret düzeyinde veya bu düzeyin altında gelir elde edebilmektedir. Ayrıca ülkemizdeki tasarruf mevduatının %44,6’sı nüfusun %97,8’ine ait iken, mevduatın %55,4’ne ise nüfusun % 2,2’si sahiptir. Ülkemizdeki gelir düzeyi yüksek kesimin birden fazla tasarrufu olduğu ihtimali de dikkate alındığında, nüfusun yaklaşık 1,5 milyon kişisi tasarrufların % 55’ne sahiptir denilebilir. Dolayısıyla düşük gelir ve tasarruf sahibi geniş halk kitlelerinin özelleştirilecek kamu iktisadi teşebbüslerinin hisse senetlerini alabilmeleri neredeyse olanaksızdır. Satın alabilecek güçte olanların ise sahip olabilecekleri hisse senedi miktarı ile piyasada söz sahibi olmaları veya gelirlerinde yüksek artışlar elde edebilmeleri pek olası değildir.

- Ülkemiz de yapılan özelleştirmelerin gelir dağılımını iyileştirmesi ve sermayeyi tabana yayması için; KİT’lere ait hisselerin çoğunluğunun borsada Hisse Senedi Yoluyla Satış, Halka Arz veya İşletme Çalışanlarına Hisse Devri yöntemlerinden biriyle

¹⁵⁵ ALPER: *age*. s. 40. (1994)

¹⁵⁶ UZUNOĞLU: *age*. s. 52:

¹⁵⁷ ÇETİNKAYA: *age*. s. 178

¹⁵⁸ Mahmut DURAN: **Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları**. (Editör: Ergin ARIOĞLU Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme. Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını Nisan 1994 Ankara), S. 105.

gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Oysa, ülkemizde gerek Blok Satış yönteminin tercih edilmesi gerekse mevcut sermaye piyasasının büyük hacimli KİT'lerin satışını kaldıracabilecek derinlikte ve genişlikte olmaması bu kurumların yerli ve yabancı özel tekellerin eline geçmesine neden olmakta ve bu durum bozuk olan gelir dağılımını daha da kötüleştirmektedir. (1986-2006 dönemindeki özelleştirme uygulamaların da Blok Satış yöntemi % 71 oranındaki büyüklüğü ile birinci sıradadır.)

- Halka Arz yoluyla yapılan özelleştirmelerde halka satılan hisseler oran ve miktar olarak çok küçüktür. Dolayısıyla özelleştirmenin geniş halk kitlelerinin gelirlerini iyileştirme etkisi hiç yok denecek kadar azdır. Diğer yandan halka arz edilen hisselerin gerekli önlemler alınmadığı için bir süre sonra belirli ellerde toplandığı gözlemlenmektedir. Bu durum mevcut gelir dağılımını daha da bozmaktadır.

- KİT'lerde özelleştirme öncesinde ve sonrasında işten çıkarmalar yaşanmaktadır. Ülkemizdeki özelleştirme çalışmaları ve KİT'lerde personel istihdamını sınırlandırmaya yönelik tedbirler sonucu bu kurumlardaki istihdam edilen personel oranı toplam istihdam içinde 1985 yılında % 5 iken 1998 yılında % 2,5 düzeyine gerilemiştir. Diğer bir ifadeyle kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilen personel sayısı 1985 yılında 764 bin kişi iken bu sayı 1998 yılında 531 bin kişiye 2001 yılında 351 bin kişiye ve 2005 yılında ise 258 bin kişiye düşmüştür¹⁵⁹. 2006 yılındaki beklenen tahmini rakam ise 249 bin kişidir¹⁶⁰.

1.4.2. Ekonomik ve Mali Sonuçları

Ülkemizdeki kamu sektörünün incelenmesi sonucu, bu sektör kapsamında çok sayıda sorunun varlığı su yüzüne çıkmaktadır¹⁶¹. Bu sorunlar daha çok kamu sektörünün doğasında bulunan yapısal ve kronikleşmiş zayıflıklardır. İlk olarak; KİT'ler fiyat ve kalite yönünden piyasa taleplerine karşı duyarlı değildirler. Bunun nedeni tekel özelliği taşımaları ve piyasanın kontrolünü ellerinde tutmalarıdır. Diğer yandan bu kurumların

¹⁵⁹ BAŞBAKANLIK Y.D.K.: **Yüksek Denetleme Kurulu'nun Denetimine Tabi Kuruluşların Faaliyetleri İle İlgili Toplu Bilgiler**. (Ankara 2001), S. 42.

¹⁶⁰ DPT : **İşletmeciler KİT'leri Hakkında Özet Bilgiler** S. 89.

¹⁶¹ Mehmet Ali GÜROL: **Bir Sosyal Özelleştirme Yöntemi Çalışanlara Pay Ortaklığı. Türkiye Uygulaması**. (Hak İş Yayın No: 18. Ankara 1994), S. 37.

iflas tehlikeleri bulunmadığı ve piyasa paylarını kaybetme korkuları olmadığı için, kaliteyi yükseltmek, fiyatı düşürmek gibi serbest piyasa ekonomisinin temel bazı koşullarını yerine getirme zorunluluğu da yoktur. KİT'ler özelleştirme yoluyla piyasa ekonomisinin güçlenmesini sağlayabilirler. Daha öncede vurgulandığı gibi, bu yöntem gerçekleştirilirken kamu tekellerinin, özel tekeller haline dönüşmesini önleyici tedbirler alınmalıdır.¹⁶²

Bir ekonomide tekel olduğu zaman firma aşırı kar edeceğinden ve piyasada rakip olmadığından, mikro düzeyde kaynak kullanımında mikro düzeyde kaynak kullanımında etkinsizlikler ortaya çıkabilir¹⁶³. KİT'ler genelde büyük hacimli ve çoğu faaliyette buldukları sektörde tekel konumunda olmaları nedeniyle bu tür bir sorunla karşılaşmaları kaçınılmaz bir sonuçtur.

Benzer faaliyet alanlarında çalışan kamu ve özel kesim işletmeleri üzerinde yapılan araştırma ve karşılaştırmalarda kamu işletmelerinin aynı ölçekteki özel işletmelere göre kaynaklarını daha etkin kullanmadığını ortaya koymaktadır. Bunun sebepleri; kamu sektörünün yeni ve ileri teknolojileri izleyememesi, emek maliyetini yükselten istihdam politikaları, teşebbüslerin etkin bir şekilde yönetilememesi ve buna benzer sebeplerdir.

Bir ekonomide özelleştirmeye gidilmesinin önemli mali hedeflerinden birisi de sermaye piyasasını geliştirmektir. Çünkü ekonomide mal ve hizmetlerin üretilebilmesi için sermayeye ihtiyaç vardır¹⁶⁴. Girişimciler yatırım için yeterli sermayeye sahip olmadıklarında bunu sermaye piyasalarından temin etmektedirler. Özel tasarrufların yatırıma dönüşmesine aracılık eden sermaye piyasaları, hisse senedi ve tahvil gibi hak taşıyıcı belgeler ile ödünç verilebilir orta ve uzun vadeli fonların arz ve talebinin karşılaştığı organize piyasalardır¹⁶⁵. Devletin sahip olduğu kamu işletmelerinin mülkiyeti, paylara bölünerek hisse senedi şeklinde satış yöntemiyle özelleştirildiğinde

¹⁶² UZUNOĞLU: *age*. s. 50

¹⁶³ İzzettin ÖNDER: **Özelleştirmeyi Genel Yaklaşım**. (Editör: Ergin ARIOĞLU Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme. Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını Nisan 1994 Ankara), Sayfa: 22

¹⁶⁴ ÇETİNKAYA: *age*. s. 174

¹⁶⁵ ALPER: *age*. s. 32.(1994)

ekonomide sermaye piyasası gelişir. Sermaye piyasasının gelişmesi, ülkedeki küçük miktarda ve dağınık olan atıl tasarruflarında yatırımlara dönüşmesinde etkin rol oynar.

KİT'lerin özel kesime satışında hisse senetlerinin sermaye piyasasında satış yoluyla mülkiyet değiştirmesi ancak piyasanın gelişmişliğine ve derinliğine bağlıdır. Ne yazık ki ülkemiz sermaye piyasası, birçok nedenden dolayı yeterli düzeyde gelişmemiş ve büyük çaptaki kamu işletmelerinin hisse senedi satışı yoluyla özel kesime devrine olanak sağlayacak derinliğe kavuşamamıştır. Ülkemizde sermaye piyasasının gelişmesini önleyen en önemli etken zaman zaman çok yüksek düzeylere ulaşan enflasyondur¹⁶⁶. Enflasyonun yüksek düzeyde seyrettiği ve para değerinin sürekli düştüğü ülkelerde özel tasarrufların gayrimenkul, altın gibi spekülatif ve verimsiz alanlara yönlendiği inkar edilemez bir gerçektir. Bunun yanı sıra halkın gelir düzeyinin düşük olması ve sermaye piyasasının yararlarının halka yeterince anlatılamaması ülkemizde bu piyasanın gelişmesini engellemiştir.

Özellikle gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkeler yapısal durumlarından dolayı dış ödemeler dengesinde verdikleri açıkları kapatmak ve kalkınmak amacıyla yapmak zorunda oldukları yatırımlar için finansman bulmak zorundadırlar. Bunun kaynağı ise yabancı sermayedir. Özelleştirme ile yabancı sermayeyi ülkeye çekilmiş olur. Yabancı sermayeyi ülkeye çekmenin iki yolu vardır¹⁶⁷. Birincisi, yabancı sermayenin o ülkede özelleştirilen bir kamu işletmesini satın alması veya işletmeye iştirak etmesi şeklindedir. İkincisi ise, yabancı yatırımcının sermaye piyasasında satışa sunulan kamu işletmelerine ait hisse senedi ve tahvillerini gelir etmek amacıyla satın almasıdır.

Yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi yabancı sermayeye menkul kıymet ve mülk satışına izin veren bir özelleştirme uygulamasıyla mümkündür. Ancak, bu tür özelleştirme yöntemi gelişmiş ülkelerde dahi büyük tepkilere neden olmaktadır. Bu tür özelleştirmelerde kamu işletmelerinde devletin söz ve kontrol hakkını korumak için "Altın Hisseler" oluşturularak tedbir alınmalıdır. Diğer yandan ağır dış borç yükü olan ülkelerde borçlu bulunan dünya finans kurumlarının zorlamasıyla dikkatsizce ve

¹⁶⁶ UZUNOĞLU: *age.* s. 53

¹⁶⁷ ÇETİNKAYA: *age.* s. 174-175

aceleyle yapılan bu tür uygulamalarda tekel konumunda bulunan verimli ve karlı işletmeler değerinin altında bir fiyata satılabilmektedir.

Kamu harcamaları finansmanı birkaç yöntemle gerçekleştirilebilir. Bunlardan en önemlisi vergilerdir. Vergiler harcamaları karşılayamaz ise, borçlanma diğer bir önemli kaynaktır. Ancak, kamu harcamalarını finanse etmek için vergi gelirleri yeterli değilse ve borçlanma içinde koşullar uygun değilse bu durumda devlet sahip olduğu bazı mal varlıklarını satmak suretiyle harcamalarına finansman temin etmek zorundadır. İşte bu durumda özelleştirme devlete gelir sağlamada kullanılan önemli bir gelir kaynağı olmaktadır.

Özelleştirmenin diğer bir hedefi ve gerçekleşmesi istenen sonucu da KİT'lerin çeşitli nedenlerle ortaya çıkan ve kamu bütçesi üzerinde yük oluşturan zararlarından kurtulmaktır. Çünkü, KİT'ler devletin siyasi, iktisadi ve sosyal yapısındaki aksaklıklardan dolayı rasyonel çalışan işletmeler olması her zaman olanaklı olmamaktadır. Bu durum uğradıkları kaybın karşılanması için devlet bütçesinden kaynak aktarılmasına neden olmaktadır. Giderek artan orandaki bu kaynak aktarımı hem devletin kaynaklarının israfına neden olmakta hem de halkın vergilerinin zarar eden bu kuruluşlara aktarılması ile kaynak israfına yol açılmaktadır.

Vergi politikalarının değiştirilmesi ise özelleştirme uygulamaları ile gerçekleştirilmek istenen bir mali amaç olmaktan çok kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkar¹⁶⁸. Özellikle dolaysız vergileme sistemi ile yeterli bütçe geliri elde edemeyen ve kamu açıklarını veren ülkeler, mal ve hizmet üreticisi olan KİT ürün fiyatlarına dolaylı vergileri (Özel Tüketim Vergisi ve Katma Değer Vergisi gibi) uygulayarak bütçe açıklarını kapatacak geliri elde etmeye çalışırlar. Şayet ülkede bu kurumlarına ürettiği mal ve hizmetleri tüketen geniş halk kitleleri düşük gelir kesimine dahil ise bu durum çok adaletsiz bir vergileme şekline dönüşür. Böyle bir durumda KİT'ler özelleştirme ile kamu mülkiyetinden çıkarılırsa adaletsiz olan bu vergileme sistemi ortadan kalkmış olacaktır. Ayrıca özelleştirilen işletmeler kar elde ettiği sürece dolaylı vergilerin yerini gelir vergisi ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergiler alacaktır.

¹⁶⁸ ALPER: *age*. s. 35. (1994)

1.4.3. Siyasi ve Politik Sonuçlar

Özelleştirme bir iktisat politikası aracı olmakla beraber, zaman içinde özelleştirme uygulamalarından beklenen veya elde edilen sonuçlar artmış ve çeşitlenmiştir. Bu durumun doğal sonucu olarak özelleştirme uygulamaları bir takım siyasi ve politik hedeflerin elde edilmesi içinde kullanılmaya başlanmıştır. Özelleştirmenin bir iktisadi politika aracı olarak uygulanmaya başlandığı 20.inci yüzyılın son çeyreğinden bu yana da üzerinde en sert tartışmaların yaşandığı durum siyasi ve politik hedefler konusundaki görüş ayrılıklarından çıkmaktadır. Özelleştirmenin temelinde, kapitalist sistemin krizi ve onunla birlikte büyüyen ve gelişen kamu kesiminin mali krizi yatmaktadır¹⁶⁹. Bu bağlamda özelleştirmeden elde edilmesi istenilen siyasi ve politik sonuçları devleti ekonomiden soyutlamak ve asli fonksiyonlarına döndürmek, demokratikleşmeyi sağlamak, sendikaların siyasi güçlerini sınırlamak ve uluslararası finans merkezlerinin taleplerini yerine getirmek şeklinde sıralamak mümkündür.

KİT'ler hukuken devlet kuruluşlarıdır. Mülkiyeti devlete aittir ve devlet tarafından yönetilir ve denetlenir. Buna göre ekonomide yaygın olarak faaliyet gösteren devletin mevcut siyasi gücüne bir de ekonomik gücü eklenmiş olacaktır. Siyasi ve ekonomik gücün devlet elinde toplanmasıyla toplumun ve demokratik kitle örgütlerinin siyasi karar mekanizmalarına etki etmeleri ve alınacak kararlara katılmaları mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla hukuken mülkiyeti devlete ait olmakla beraber kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulması ve geliştirilmesinde ödediği vergilerle büyük katkı sağlayan ve bu kurumların gerçek sahibi olan halk verilecek önemli kararlarda devre dışı bırakılmış olacaktır.

Bu bağlamda özelleştirme ilk planda devletin siyasi gücü ile ekonomik gücünün ayrılması, ikinci planda ise fertlerin ekonomik gücünün artırılması anlamına

¹⁶⁹ ÖNDER: *age.* s. 37

gelmektedir¹⁷⁰. Bu durum biri olumlu diğeri de olumsuz iki sonucu ortaya koymaktadır. Olumlu sonuç; özelleştirme süreci mülkiyetin ve sermayenin tabana yayılmasını sağlayacak biçimde tamamlandığında ekonomik gücü artan fertlerin, toplumun ve demokratik kitle örgütlerinin kendi teşkilatları aracılığıyla siyasi karar mekanizmalarına daha doğrudan etkileri olacaktır. Özelleştirme böylelikle fertlerin ve grupların yönetime katılma sürecini hızlandıracak ve güçlendirecektir.

Olumsuz sonucu ise; özelleştirme ile işçilerin kitle örgütleri olan sendikaların siyasi otorite üzerindeki güçleri sınırlandırılmış olacaktır. Sendikalar çalışanların çıkarlarını korumaya yönelik meslek örgütleri olmakla birlikte, demokratik bir kitle örgütü olmasının doğal sonucu olarak ülkede potansiyel bir siyasi güce de sahip olmaktadır. Bunun yanısıra sendikalar KİT'lerde daha güçlü bir yapıya sahiptirler ve siyasi karar merkezlerine daha fazla etki yapabilmektedirler¹⁷¹.

Türkiye sendikalaşma oranının oldukça düşük olduğu bir ülkedir¹⁷². Sendikal örgütlenmenin bu denli düşük olduğu ülkemizde, sendikalı çalışanların önemli bir bölümünü de kamu kesimi çalışanları oluşturmaktadır. Dolayısıyla özelleştirme ile birlikte sendikalaşmanın yoğun olduğu büyük hacimli kamu işletmeleri küçük parçalara ayrılarak özel sektöre devredilecektir. Böylece sendikalaşma faaliyetlerine daha uygun olan büyük ölçekli işletmelerin önemli bir bölümü küçük ve orta ölçekli işletmeler haline dönüşecektir. Bu durumda hem sendikal örgütlenme faaliyetleri engellenmiş ve zayıflatılmış olacak, hem de bu işyerlerindeki mevcut sendikaların toplu pazarlık güçleri azaltılmış olacaktır.

20.yüzyılın son çeyreğinde kapitalist dünyanın gelişmekte olan ülkeler bölümüne bakıldığında yoğun bir ithal-ikameci kalkınma politikası uygulamaları sonucu artan bir dış borç baskısının oluştuğu görülmektedir¹⁷³. Çünkü ithal ikamesinin geçerli olduğu bu dönemde gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler yoğun bir yatırım sürecine

¹⁷⁰ ALPER: *age*. s. 11 (1993)

¹⁷¹ ALPER: *age*. s. 38 (1994)

¹⁷² Kuvvet LORDOĞLU-Özgür MÜFTÜOĞLU: **Çalışma İlişkilerinde Yeni Bir Boyut: Özelleştirme ve Etkileri**. (Editör: Ergin ARIOĞLU Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme. Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını Nisan 1994 Ankara), S. 135.

¹⁷³ ÖNDER: *age*. s. 39

girmişlerdir¹⁷⁴. Petrol fiyatlarının yükselmesiyle petrol üreten ve ihraç eden ülkelerin ellerinde kısa ve orta vadeli fonlar birikmiş ve bu fonlar batının çok uluslu özel ticari bankalarına yatırılmıştır. Bu bankalarda biriken fonlar başlangıçta yatırımlarını sürdürmeyi isteyen ve dış ticaret açığı veren az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere kredi olarak verilmiştir¹⁷⁵. Bu durumun doğal sonucu olarak, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin borç stoklarında hızlı artışlar ortaya çıkmıştır. Örneğin: 1971 yılında az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin dış borçları toplamı 100 milyar dolar iken, bu rakam 1980 yılında 570 milyar dolar seviyesine yükselmiştir.

Diğer yandan 1977 yılından itibaren dünya reel faiz oranlarında gözlenen hızlı artış, dış ticaret hadlerinin aleyhe dönmesi gelişmekte olan ülkeleri dış borçlarını ödeyemez hale getirmiştir.¹⁷⁶ Bu durumun farkına varan dünya finans örgütleri sistemin sürdürülebilmesi için ağır borçlu gelişmekte olan ülkelerin denetim altına alınmasına karar vermiş ve bu aşamada başta Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) olmak üzere devreye girerek gelişmekte olan ülkeler için borç/öz sermaye projeleri hazırlamışlardır.

Söz konusu örgütler uluslararası sermaye güçleri tarafından bir zamanlar gelişmekte olan ülkelere ölçsüzce verilen kredi borçlarının ödenmesini garanti altına almak için bir nevi sigorta olarak özelleştirmeyi bu ülkelere empoze etmeye başlamışlardır. Hatta özelleştirme Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu tarafından geliştirilmiş yapısal uyum politikaları ve programlarının değişmez bir maddesi haline gelmiştir¹⁷⁷. Sonuç olarak gelişmekte olan ülkeler için artık ekonomik olayların akışı ve kararlar ulusal ya da yerel güçlerin denetiminden çıkmış, tümüyle küreselleşmiş sermaye güçlerince belirlenir olmuştur. Diğer bir ifadeyle özelleştirme küreselleşmenin kılıcı olmuş ve üretimden başlayarak her türlü ekonomik işleyiş ve etkinlik küresel sermayenin denetimine ve eline geçmiştir¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Fikret BAŞKAYA: **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**. (1994), S. 145.

¹⁷⁵ BAŞKAYA: **age**. s. 146

¹⁷⁶ Sevgi GEREK: **Kalkınma, Küreselleşme ve Türkiye**. (Anadolu Üniversitesi Yayınları Eskişehir 1999), S. 51.

¹⁷⁷ ALPER: **age**. s. 39 (1994)

¹⁷⁸ Vural SAVAŞ: **Satılmışların Ekonomisi**. (Bilgi Yayınları Dizisi No:133.İstanbul 2002), S. 199-200.

2. DÜNYA' DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Özelleştirme politikası hemen tüm dünya ülkelerinde uzun zamandır üzerinde durulan ve son yıllarda da uygulamaya konulan bir politikadır¹⁷⁹. Özelleştirmenin büyük boyutlarda gerçekleştirildiği İngiltere'nin yanısıra İtalya, İspanya, Almanya, Meksika, Brezilya, Arjantin, Japonya, Güney Kore, Malezya gibi daha adını sayamadığımız bir çok gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler de çeşitli boyutlarda özelleştirme uygulamalarına rastlanmaktadır.

2.1. Özelleştirme Programının Gerekçeleri

Elli yıllık bir denemeden sonra neden 1980'li yılların başında özelleştirme politikalarının uygulanmasına girişildi sorusunun yanıtları kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmelerinin gerekçelerini oluşturur.¹⁸⁰ Devletin asli görevleri dışındaki faaliyetlerden ve ekonomiye müdahaleden uzaklaştırılmasını sağlayan, genel ekonomik performansın artırılması ve istikrarın oluşturulmasını amaçlayan özelleştirme için ileri sürülen gerekçeler temelde kamu girişimciliğinin başarısızlığına dayanmaktadır¹⁸¹. Çünkü KİT'ler sadece ülkemizde değil, hemen tüm dünya da özel sektör işletmelerinin gerisinde kalmış ve ekonomik krizler karşısında özel sektörün göstermiş olduğu dinamizmi gösterememiştir. Yukarıdaki bilgiler ışığında dünya ülkelerini özelleştirmeye yönelten başlıca gerekçeleri şöyle özetlemek mümkündür¹⁸².

2.1.1. Genel Gerekçeler

¹⁷⁹ ALTINTAŞ : *age.* s. 75

¹⁸⁰ Güneri AKALIN: **KİT'ler ve Özelleştirilmeleri.** (Gazi Kitapevi. Ekim 2003 Ankara), S. 219.

¹⁸¹ AFŞAR: *age.* s. 136

¹⁸² AKALIN: *age.* s. 219

-Liberal ve Muhafazakar devlet anlayışının ileri sürdüğü piyasa ekonomisi tezinin, sosyal demokrat ve Marksist devlet anlayışının ileri sürdüğü sosyal refah devleti tezine karşı girdiği tartışmalardan üstün çıktığı inancının kabul görmesi,

-Genel olarak; halkın II. Dünya Savaşı sonrasında destek verdiği sosyal refah devleti ve millileştirme anlayışının yüksek enflasyon, aşırı vergi yükü, dış ticaret açığı, bütçe disiplinin kaybolması ve aşırı borç yükü olarak kendisine geri döndüğünü görmesi. Diğer bir ifadeyle, piyasa ekonomisine devlet müdahalesinin sonuçlarının uzun dönemde ortaya çıkması ve bedelinin geniş halk kitleleri tarafından ödenecek olması,

- II. Dünya Savaşı'ndan sonraki kırk yıllık süreçte izlenen sosyal refah devleti anlayışının sonucu olarak artan kamu harcamalarını karşılamak için kamunun gelir ihtiyacı çok üst boyutlara ulaşmıştır ve bu ihtiyaçları karşılamak amacıyla kamunun yapabileceği harcamaların da en üst sınırına gelinmiştir.

-Yukarıdaki harcamalara ilaveten artan KİT zararları ve finansman açıkları devletin dış borç stoklarını daha da artırmaktadır. Bu durum geniş halk kitleleri üzerindeki ekonomik yükü dayanılmaz boyutlara taşımaktadır.

-Sosyal refah devleti + KİT + planlamadan oluşan iktisat modelini uygulayan ülke ekonomilerinin iddia edildiği ve beklendiği gibi bir başarıyı yakalayamamış olması ve bunun yanı sıra bu modeli uygulayan ülke ekonomilerinde tıkanma ve çöküntü yaşanması,

-KİT'lerin özelleştirilmesinin ekonomide artı değer yaratacağını savunan iktisatçıların buna muhalif olanlara üstünlük kurması, buna karşın muhaliflerin alternatif iktisat politikaları geliştirememeleri ve çözüm üretememeleri,

-Sermaye piyasasının olmadığı yada gelişmediği ülkelerde kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimden uzak kalması, ekonomik anlamda amaçlarının olmayışı ve cezalarının bulunmayışı iş disiplinlerinin zayıflaması sonucu ekonominin genel seviyesinin düşmesi,

-KİT'lerin varlığı ekonomik ve siyasal gücün aynı elde toplanmasına yol açmakta ve rant ekonomisini gündeme getirmektedir. Bu durum doğal olarak demokratik hayatın yozlaşmasına neden olmaktadır.

-Planlama ve KİT varlığına dayalı ekonomilerde tüketici tercihleri ihmal edilmekte ve bu durum seçmen + tüketici egemenliğine aykırı bir durum yaratmaktadır.

-Hukuk mülkiyetin, kişilik haklarının ve ekonomik özgürlüklerinin meşru savunma aracı olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla millileştirme ve kamu iktisadi teşebbüslerinin varlığına dayalı bir ekonomik model mülkiyetin, ekonomik özgürlüğün ve kişilik haklarının göz ardı edilmesi anlamına gelecektir. Diğer bir ifadeyle bu anlamda özelleştirme hukukun üstünlüğüne hizmet eden bir ekonomik eylemdir.

-Kamunun hakim olduğu ekonomilerde bu modelin yapısal özelliklerinin bir sonucu olarak rekabetin gerçekleştirilememesi.

2.1.2. Sanayileşmiş Ülkeler İçin Gerekçeler

Ayrıca yukarıda sayılan unsurlar dışında özelleştirme akımının sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkıp bu ülkeler tarafından az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere yayılmasının günümüzde geçerli bazı gerekçeleri de vardır ve şunlardır¹⁸³.

-Sanayileşmiş ülkelerde özel sektörün elindeki toplam sermaye birikimi hem miktar hem de nitelik olarak ulusal ekonomilerin ihtiyaç duyduğu düzeye erişmiştir. Dolayısıyla bugün ulaşılan aşamada alt yapı yatırım ve tesislerinin gerçekleştirilmesi için KİT'lere gereksinim kalmamıştır.

-Sanayileşmiş ülkelerde 1960'lı yılların sonlarında hissedilmeye başlayan, 1970 yılların ortalarında yaşanan petrol şokuyla ve gelişmekte olan ülkelerin dış borç stoklarındaki artışla daha da derinleşen dünya ekonomisi krizleri artık ekonomilerde basit tedbirlerle giderilemeyecek ölçüde yapısal nitelikli sorunlara dönüşmüştür.

-Sanayileşmiş ülkelerde çok önemli boyutlara ulaşmış olan uluslar arası sermaye birikimi söz konusu ülkelerde yeterli karlılıkta çalışmamakta ve değer kaybına uğramaktadır. Bu durum uluslar arası sermayenin dünyanın diğer ülkelerinde yüksek karlı yeni faaliyet alanları ve yeni pazarlar bulmasını zorunlu kılmaktadır.

-Sanayileşmiş ülkeler az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere uygulanacak özelleştirme programlarıyla bu ülkelere olan alacaklarını da garanti altına almış olacaktırlar.

2.1.3. Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Gerekçeler

¹⁸³ DURAN: age. s. 82-83

-Rekabet, kurumsal serbestleşme ve diğer araçlarla serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve ekonomide optimum kaynak tahsisini olurlu kılarak etkinlik ve verimlilik artışı sağlamak.

-Kamu işletmelerinin mali ve yapısal sorunlarını çözerek bütçeye olan yüklerini asgariye indirmek ve devletin iç ve dış borçlanma ihtiyacını azaltmak.

-Devletin kamu işletmelerine ve dolayısıyla piyasaya yapmış oldukları müdahaleleri ortadan kaldırmak ve bu işletmelerin kendi stratejilerini bağımsız olarak belirlemelerine olanak sağlamak ve bu yolla verimliliklerini arttırmak.

-Geniş halk kitlelerinin atıl tasarruflarını hisse senetlerine yönelterek kamu mülkiyetinin tabana yayılmasını sağlamak.

-Ekonomide hisse senedi sahipliğini yaygın hale getirerek sermaye piyasasının gelişmesine yardımcı olmak.

-Kamu tekellerinin kaldırılarak piyasada rekabete olanak sağlamak.

-Ülkeye yabancı sermaye girişini teşvik ederek teknolojik gelişmeyi ve verimliliği arttırmak.

-Devlete gelir sağlayarak kamunun öncelikli harcamalarını finanse etmesini temin etmek ve bu yolla borçlanmayı ve vergi yükünü azaltmak.

-Ekonomide gelir dağılımının iyileştirilmesini sağlamak.

Sonuç olarak geniş kapsamlı bir özelleştirme programı gerek sanayileşmiş ülkelerde, gerekse az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı ekonomik-mali ve siyasi gerekçelerle yapılmaktadır. Ancak önemli olan temelde farklı ekonomik yapıya ve değişik ekonomik sorunlara sahip ülkelerin yukarıdaki gerekçeler ışığında kendi çıkarlarına uygun bir özelleştirme programı izlemeleri en mantıklı yol olarak görülmektedir.

2.2. Özelleştirme programının Aşamaları

Bütün ülkelerde özelleştirme yönünde ortaya çıkan girişimler her ülkenin ekonomik olduğu kadar özellikle siyasal yapısına bağlı olarak farklılıklar göstermektedir¹⁸⁴. Ekonomik sistem olarak Liberalizmi benimseyen veya çok partili demokratik sisteme

¹⁸⁴ DOĞAN: age. s. 126

yakın olan ülkeler de özelleştirme girişimlerinin daha erken başladığı ve kapsamının daha geniş tutulduğu görülmektedir. Bu ülkeleri daha az gelişmiş ve karma ekonomi sistemini uygulayan ülkeler izlemektedir. Ülkeler tarafından izlenen ekonomik politikanın adı ne olursa olsun özelleştirme girişimi bütün yönleriyle bir sistem sorunu olup ülkelerin anayasalarına, hukuki düzenine ve ekonomik yapısına bağlıdır.¹⁸⁵ Dolayısıyla özelleştirme programı uygulamalarının belirli bir düzen ve plan dâhilinde aşama aşama gerçekleştirilmesi zorunludur. Nitekim dünyadaki gelişmiş ülke uygulamalarına baktığımızda özelleştirme programlarının birbirini takip eden ve birbirini tamamlayan zincirleme aşamalardan oluştuğu görülmektedir.

Bu aşamalardan birincisi yasal düzenlemelerdir. Çünkü bir özelleştirme programının uygulanabilirliği ve başarısı büyük ölçüde o ülkenin anayasasına ve hukuki yapısına sıkı sıkıya bağlıdır. Böyle bir uygulamaya başlamak isteyen ülke hükümetleri öncelikle anayasalarındaki özelleştirme uygulamalarını engelleyici maddeleri kaldırmak veya değiştirmek zorundadır. Örneğin; doğal tekellere izin veren kanunlar ve anayasada yer alan bu konudaki hükümler özelleştirme uygulamasının ilk aşamasında ya kaldırılmalı ya da değiştirilmelidir.

Özelleştirme programının ikinci aşamasını ise, kurumsal yapının kurulması oluşturmaktadır. Özelleştirme programının uygulamasından sorumlu olacak olan bu kurum veya kurumların birçok yönden önemli görevleri vardır. Öncelikle özelleştirilecek işletmelerin tespiti, bu işletmelerin yeniden düzenlenmesi ve sınıflandırılmaya tabi tutulması ve özelleştirme uygulamalarına hazır hale getirilmesi gibi çalışmalar bu önemli görevleri arasında sayılabilir. Buna göre dünyada özelleştirme faaliyetlerini gerçekleştiren birçok ülkenin böyle bir yapıyı çok sağlıklı bir şekilde ve tam yetkilerle donatılmış olarak oluşturdukları gözlemlenmektedir.

Özelleştirme programının üçüncü ve en önemli aşamasını da özelleştirme uygulamalarında kullanılacak yöntemler oluşturmaktadır. Genel olarak özelleştirme uygulamaların da pek çok yöntem mevcuttur. Ancak bir ekonomide özelleştirme yöntemlerinden hangisinin uygulanacağı, ülkenin genel ekonomik şartlarına, sermaye

¹⁸⁵ TES-İŞ: age. s. 80

piyasaının durumuna, özelleştirilecek teşebbüsün niteliğine, teşebbüsün içinde bulunduğu mali şartlara ve özelleştirmenin amaçlarından hangisine ağırlık verileceğine bağlıdır.¹⁸⁶ Buna göre dünyadaki özelleştirme uygulamalarına baktığımızda kullanılan yöntemler nicelik olarak değil nitelik olarak ön plana çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle ülkeler hangi amaçla özelleştirme yapmak istiyor iseler o amaca uygun yöntemi tercih etmişlerdir. Bu bakımdan özelleştirme uygulamalarında belli bir yönetime ağırlık vermek yerine, çeşitli yöntemlerin özelleştirmenin amacına ve teşebbüsün mevcut şartlarına göre uygulanması daha akılcıdır.

Özelleştirme uygulamalarında son aşama ise özelleştirme sonrası yapılacak faaliyetlerdir. Dünyadaki özelleştirme uygulamaları incelendiğinde; özellikle gelişmiş ülke örneklerinin tamamında özelleştirme sonrası özelleştirilen kamu sektöründe özel sektör monopollarının oluşumunu önlemek, serbest piyasa koşullarına işlerlik kazandırmak, Stratejik sanayi sektörlerinde devlet gücünü ve çıkarlarını korumak, sosyal ve yapısal düzenlemeleri gerçekleştirmek amacıyla sektörlerin özelliğine göre birçok düzenleyici ve denetleyici kurum oluşturulmuştur. Örnek olarak; Dünya’ da özelleştirme uygulamalarına en erken başlayan ülke olan Şili’ de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), yine özelleştirme uygulamaların da birçok ülkeye ilham kaynağı olan İngiltere’ de OFTEL (Office of the Director General of Telecommunications), Almanya’ da THA (Treuhandaanstalt), İtalya’ da CIPI (Comitato Interministeriale Per la Politica Industriale), Arjantin’ de CNT (Comisión Nacional de Telecomunicaciones), Meksika’ da Haberleşme Bakanlığı, Japonya’ da Ekonomik Kuruluşlar Federasyonu ve Amerika Birleşik Devletlerin’ de federal düzeyde FCC (Federal Communications Council) gibi kurumlar gösterilebilir.

2.3. Özelleştirme Programının Hedefleri ve Yöntemleri

Genel olarak dünya ekonomisinde özelleştirme programı uygulayan ülkelerin kendi özel durumlarına uygun olarak özelleştirme programlarından bekledikleri bir takım farklı öncelik ve amaçları mevcuttur. Bu durumun temel nedeni ise: ülkeler arasındaki hukuki ve ekonomik geleneklerin, kalkınmışlık düzeylerinin ve politik ideolojilerinin

¹⁸⁶ KARLUK : age. s. 136

farklılıklar göstermesidir¹⁸⁷. Bununla birlikte bütün dünya ülkelerinde özelleştirmeyle yapılmak istenen ekonomide özel sektör ağırlıklı ve liberal piyasa ekonomisinin etkin ve verimli şekilde işlediği bir yeniden yapılanmanın sağlanmasıdır¹⁸⁸. Bu amaçla kamu sektörünün hacmi küçültülerek onun daha aktif olarak işlemesi hedeflenir. Çünkü kamu işletmeleri genellikle hantal yapıdadır ve kıt kaynakların israfına neden olur. Dolayısıyla gerçekleştirilecek özelleştirme uygulaması ile piyasa güçlerinin etkinliği artırılır ve sektörün geliştirilmesi sağlanır.

Özelleştirme hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler tarafından uygulandığı için uygulayan için özelleştirme programlarından beklentileri de farklılıklar göstermektedir. Bu bölümde ülke örnekleri incelenerek özelleştirme programından beklentiler kısaca açıklanacaktır.

Özelleştirme uygulamalarında diğer ülkelere ilham kaynağı olan İngiltere’de uygulanan özelleştirme politikasının temel öncelikleri devletin ekonomideki rolünün azaltılması, rekabet ile endüstriyel verimliliğin artırılması, kamu kesimi borçlanma gereksiniminin azaltılması, öncelikli devlet harcamalarının finansmanı için gerekli kaynakların temin edilmesi ve ekonomideki yapısal bozuklukların giderilmesi şeklinde sıralanmaktadır.

İngiltere’den sonra özelleştirme uygulamalarına hükümet programlarında en çok yer veren Avrupa ülkelerinden birisi de Fransa’dır¹⁸⁹. Fransa’da kapsamlı bir şekilde uygulanan özelleştirme hareketinden sağlanmak istenen üç spesifik amaç vardır¹⁹⁰. Bunlar; özelleştirilen kamu işletmelerinde ekonomik ve mali açıdan etkinliği sağlamak, devlet işletmelerinin bütçeye olan kronik yüklerinden kurtulmak ve ülkede sermaye piyasasının gelişimini sağlamaktır.

Almanya’da özelleştirme uygulamalarına 1982 yılında iktidara gelen KOHL hükümeti tarafından büyük bir ivme kazandırılmıştır. Alman özelleştirme politikasının genel amaçları ise; devletin genel ekonomi içindeki faaliyetlerini azaltmak, devlete ait

¹⁸⁷ ATASOY: **age**. s. 181

¹⁸⁸ KARLUK: **age**. s.126

¹⁸⁹ AFŞAR: **age**. s.143

kuruluşları özelleştirerek bunların piyasa kurallarına uygun çalışmalarını sağlamak ve piyasa ekonomisini güçlendirmek şeklinde sayılabilir¹⁹¹. Ayrıca bu amaçlara halkın yanında çalışanlarında sermayenin büyütülmesine katılmalarını sağlayarak ülkedeki gelir seviyesini arttırmakla ilgili bir amaç daha eklenmektedir¹⁹².

Gelişmiş ülkeler arasında belki de kamu kesiminin birçok sektörde büyük ağırlığının olduğu ender ülkelerden birisi İtalya'dır. İtalya'da özellikle 1981-83 döneminde kamu sektöründe yer alan kuruluşlar büyük zararlar etmişler ve söz konusu dönemde finansal açıdan büyük zorluklar yaşamışlardır. Bu gelişmeler doğrultusunda İtalya'da gündeme gelen özelleştirme uygulamaları iki ana amaca dayanmaktadır¹⁹³. Bunlar kamu işletmelerinde mali disiplin ve istikrarı sağlamak ve endüstri sektöründe yapısal yönü gerçekleştirmektir.

Gelişmiş ülkeler dışında gelişmekte olan ülkeler ya da günümüz ekonomisi deyimiyile yükselen piyasalar olarak adlandırılan ülkelerde de özelleştirme uygulamalarına büyük önem verilmektedir. Hatta bu ülkelerden bazılarında gerçekleştirilen uygulamalar uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) tarafından benzeri ülkelere örnek olarak gösterilmektedir.

Başta Şili olmak üzere Arjantin, Brezilya ve Meksika gibi Latin Amerika ülkeleri bunlara örnek verilebilir. Bu ülkelerin ortak noktaları hemen hepsinin yüksek enflasyon, kronik kamu açıkları ve aşırı dış borç yükü altında olmalarıdır. Dolayısıyla bu ülkelerin özelleştirme uygulamalarının benzer özelliklere sahip olmaları da bilinen bir gerçektir. Yukarıda sayılan Latin Amerika ülkelerinde özelleştirme ile kamu işletmelerinin uluslararası piyasalarda satılarak, bunların bütçeye olan yüklerinden kurtulmak amaçlanmaktadır¹⁹⁴.

¹⁹⁰ KARLUK: **age.** s. 129

¹⁹¹ AFŞAR: **age.** s. 145

¹⁹² ATASOY: **age.** s. 202

¹⁹³ ATASOY: **age.** s. 213

¹⁹⁴ KARLUK: **age.** s. 131

20'nci yüzyılın son çeyreğinde dünyada yaşanan önemli gelişmelerden bir tanesi de politik anlamda eski Sovyetler Birliği'nin dağılması ve bunun sonucunda söz konusu ülkenin güdümünde olan onlarca ülkenin bağımsızlığını kazanmasıdır. Dünya coğrafyasının Orta ve Doğu Avrupa kısmında bu gelişmeler yaşanırken, dünya ekonomisinde ise büyük bir küreselleşme ve onun koşutu olarak özelleştirme rüzgârları esmeye başlamıştır. Dolayısıyla eski Sovyetler Birliği'nden ayrılan ve merkezi planlama ekonomisini terk eden bu ülkeler kapitalizm karşısında ayak direyememiş ve hemen hemen tamamı köklü bir yeniden yapılanma politikasının uygulamaya koymuşlardır. Bu bağlamda kapitalizmin olmazsa olmaz koşulu olan özelleştirme bu ülkelerde çeşitli amaçlarla uygulamaya konmuştur. Örneğin; bu ülkelerden Rusya, Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Litvanya ve Slovenya gibi ülkelerde özelleştirmenin ortak amacı planlı ekonomiden liberal piyasa ekonomisine geçiş ve ekonomiyi yeniden yapılandırmaktır.

Dünyanın süper güçleri olarak ifade edilen ekonomik, sosyal ve siyasi anlamda büyük hacimli ülkeleri olan Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya'da gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının da birtakım amaçları söz konusudur. Bu ülkedeki özelleştirme çalışmaları daha çok yerel yönetimler düzeyinde yapılmakta ve yerel yönetimlerin ürettikleri aşırı maliyetli kamu hizmetlerinin ucuza mal edilmesi amaçlanmaktadır.

Yukarıdaki bilgiler ışığında özelleştirme yöntemlerinin seçimi ile ilgili olarak dünyadaki gelişmiş, gelişmekte olan veya az gelişmiş ülke örneklerine baktığımızda şunları görmekteyiz¹⁹⁵.

İngiltere özelleştirilmesinde kamu işletmelerinin durumuna göre bütün özelleştirme yöntemlerinden yararlanılmakta olduğu görülmektedir. Ancak Halka Arz yönteminin bu yöntemler içerisinde en çok kullanılanı olduğu gözlemlenmektedir. Bunun en önemli nedeni ise özelleştirmenin istenmeyen olumsuz sosyal sonuçlarından halkın korunmasıdır.

¹⁹⁵ DURAN: *age*. s.78

Federal Almanya'da özelleştirmeden sorumlu kurum olan Treuhand Kurumu özelleştirme uygulamalarında satış gelirlerinden çok, satış sonrasında bu kurumların yaşatılmasını ve geliştirilmesini hedeflemiştir. Bu anlamda ülkedeki kamu işletmelerinde gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra Blok Satış, Profesyonel Yöneticilere Satış ve Yatırım Ortaklıklarına Hisse Senedi Satışı Yöntemleri kullanılarak özelleştirmeler gerçekleştirilmiştir.

Fransa'da özelleştirme çalışmaları ancak 1986 yılında iktidara gelen Jacques Chirac hükümeti ile birlikte ivme kazanmış ve 1986- 88 yılları arasında 14 özelleştirme operasyonu yapılmıştır. Bu özelleştirmelerin % 90'ı Borsada Hisse Senedi Satışı ve Halka arz Yöntemleri ile gerçekleştirilmiştir. Bunların dışında Çalışanlara Satış Yöntemi de çok sık kullanılan yöntemlerin başında gelmektedir.

İtalya' da özelleştirme politikalarından beklenen amaçlar önceki konularda da belirttiğimiz gibi kamu sektöründe mali istikrarı sağlamak ve endüstriyel yapıyı yeniden organize etmektir. Bu amaçlar doğrultusunda İtalya'da özelleştirmeler Hisse Senedi Satışı veya Şirket Devri şeklinde yapılmaktadır. Daha çok tercih edilen yöntem ise Hisse Senedi Satışı yoluyla şirketlerin kısmen özelleştirilmesidir.

Rusya'da ekonominin her alanında yeniden yapılanma zorunlu olduğu için yönetim kitlesel özelleştirmeyi hedef seçmiştir. Bu amaçla kitlesel özelleştirme için Kupon Yöntemi veya Özelleştirme Çeki kullanılmış ve 1983 yılının başında beheri 25 rublelik 144 milyon adet kupon satılmıştır. Satılan bu kuponlar veya özelleştirme çekleri hem kamu işletmelerinin hisse senetlerini satın almada kullanılabilmekte hem de ikincil piyasalarda alınıp satılabilmektedir.

Macaristan Doğu Bloğu ülkeleri içinde serbest piyasa ekonomisinin gereklerini en erken yerine getirmeye çalışan ülkelerin başında gelmektedir. Ülkede 1990 yılında hazırlanan özelleştirme programı çerçevesinde kamu işletmelerinin 1990 - 1994 yılları arasındaki süreçte mesleki ve kurumsal yatırımcılara satılması ve gayri safi milli hâsılanın % 50'nin özel sektör tarafından yaratılması amaçlanmıştır. Bu amaç

doğrultusunda kamu işletmeleri Hisse Senetlerinin Satışı ve Blok Satış yöntemleri kullanılarak özelleştirilmişlerdir.

Bilindiği gibi Doğu Bloğu ülkeleri arasında en kapsamlı özelleştirme uygulamalarını gerçekleştiren ülke Polonya'dır. Bu ülkede özelleştirme ekonominin yeniden yapılanması yanında, devlete gelir sağlanması amacıyla yapılmıştır. Bu amaçla ülkedeki küçük ve orta ölçekli kamu işletmeleri İhale Yoluyla Satış ve Çalışanlara Satış yöntemleri kullanılarak, büyük ölçekli işletmeler ise Blok Satış Yöntemiyle özelleştirilmişlerdir.

Latin Amerika Ülkeleri içinde yer alan Şili, Arjantin Brezilya ve Meksika gibi ülkeler ekonomik anlamda yüksek enflasyon, büyük oranlı kamu açıkları ve aşırı dış borç yükü gibi benzer sorunlarla karşı kaşıya oldukları için geliştirdikleri özelleştirme programları ve politikaları da şüphesiz ki büyük benzerlikler göstermektedir. Bu durumun doğal sonucu olarak söz konusu ülkeler özelleştirme uygulamalarını da benzer yöntemlerle gerçekleştirmişlerdir. Örneğin; yukarıda sayılan her dört ülkede de özelleştirmelerin büyük bir kısmı kamu işletmelerinin dış borç karşılığı satılması şeklinde yapılmıştır.

Son olarak kamu işletmeciliği açısından benzer özelliklere sahip olan ve ekonomik anlamda dünyanın en büyük hacimli ekonomileri olarak kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya özelleştirme açısından farklı amaçlara sahiptirler. Örneğin; Amerika Birleşik Devletleri'nde özelleştirmeden amaçlanan kamu hizmetlerinin daha ucuza mal edilmesidir. Bu amaçla ülkede yerel düzeyde yapılan özelleştirmelerde yerel yönetimlerin sunmak zorunda oldukları hizmetlerin İhale Yoluyla özelleştirilmeleri şeklinde yapılmıştır. Diğer yandan Japonya'da ise kamu mülkiyetinin tabana yayılması amaçlanmış ve bu nedenle özelleştirme uygulamaları daha çok Hisse Senetlerinin Borsada Satışı Yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Özelleştirme yöntemlerinin seçimi özelleştirmenin başarısını önemli ölçüde etkileyen bir unsurdur. Dolayısıyla bir ekonomide seçilecek yöntemi belirleyen bazı faktörler vardır. Bunlar¹⁹⁶;

-Özelleştirmenin amaç ve hedefi ekonomide verimliliği artırmak ise Doğrudan Satış Yöntemi tercih edilmelidir.

-Özelleştirmeyle sermayeyi tabana yaymak ve gelir dağılımında adaleti sağlamak hedefleniyorsa Halka Arz, Hisse Senedi Yoluyla Satış veya Çalışanlara Satış yöntemlerinden birisi tercih edilmelidir.

-Ekonomide kamu işletmelerinin ürettiği kamu mal ve hizmetlerinin daha ekonomik olarak elde edilmesi isteniyorsa İhale veya İmtiyaz Yöntemlerinden birisi tercih edilmelidir.

-Kamu işletmelerinin faaliyette bulunduğu sektörlerde veya piyasada rekabet yaratılması amaçlanıyor ise Mülkiyet Devri Yöntemi tercih edilmelidir.

-Ekonomide özelleştirilmesi düşünülen kamu işletmeleri stratejik öneme sahip ise Mülkiyet Devrini içermeyen yöntemlerden birisi tercih edilmelidir.

şeklinde sıralanabilir.

Ayrıca halkın satın alma gücü, sermaye piyasasının gelişmişliği ve derinliği ve özel sektörün yeterliliği gibi faktörler de yöntemlerin seçiminde dikkate alınmalıdır.

2.4. Seçilmiş Bazı Ülke Uygulamaları

2.4.1. İngiltere’de Özelleştirme Uygulamaları

Şili’nin özelleştirme hareketini göz ardı edersek; dünya ülkeleri içinde sistematik bir özelleştirme programını ilk olarak İngiltere uygulamaya koymuştur¹⁹⁷. İngiltere’de KİT’lerin kökeni 19’ncü yüzyıla kadar uzanmaktadır. Ancak modern anlamda kamu işletmeleri 1930’lu yıllarda ortaya çıkmış ve II. Dünya Savaşı’nı izleyen dönemde yapılan devletleşmeler sonucunda KİT’lerin sayısında hızlı bir artış görülmüştür¹⁹⁸. İngiltere’de kamu sektörü, merkezi hükümet, mahalli idareler ve kamu işletmeleri

¹⁹⁶ DURAN: *age.* s.79

¹⁹⁷ KARLUK : *age.* s. 154

¹⁹⁸ ALTINTAŞ : *age.* s. 75

arasında paylaşılmıştır¹⁹⁹. Birçok ülkede olduğu gibi KİT'ler İngiltere ekonomisinde de önemli bir yere sahiptir²⁰⁰. Kamu işletmeleri özellikle enerji sektörü başta olmak üzere, petrol sanayi, demir yolu, deniz yolu taşımacılığı ve haberleşme sektörlerinde faaliyette bulunmaktadır. Söz konusu sektörlerdeki bu kurumlar çok büyük bir üretim, yatırım ve istihdam gücüne sahiptirler. Bu nedenle bu kurumların mülkiyet yapıları, üretim, istihdam ve yönetim şekilleriyle ilgili olarak ortaya çıkan sorunları İngiliz ekonomisinin tamamında olumsuz etkiler yaratmaktadır. Söz konusu kurumların tekelci yapıları yatırım, finansman ve mal ve hizmet fiyatlarının tespiti gibi konularda hükümetlerin tercihlerine açık olmaları, büyük kısmının verimlilik ve karlılıklarını azaltmış ve ekonomi için bir yük haline gelmelerine yol açmıştır. Diğer yandan 1973 ve 1979'daki petrol şokuna bağlı krizlerin ortaya çıkmasıyla tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi İngiltere'de de büyük bir ekonomik durgunluk başlamış ve durgunluktan kurtulmak için çözüm olarak devletin işletmecilik alanından çekilmesi önerilmiştir. Bu görüş doğrultusunda serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, kamu işletmelerinin bütçe üzerindeki yükünden kurtulması ve sermayenin tabana yayılması için özelleştirmenin gerçekleştirilmesi benimsenmiştir.

1979 yılında iktidara gelen Thatcher hükümetinin programı ile özelleştirme önem kazanmıştır. Thatcher hükümeti kamu işletmelerinin verimli ve karlı çalışmadıklarını ve çözüm yolu bulunmazsa ekonomide çok büyük sorunlara yol açacaklarını bildirmiştir²⁰¹. Çünkü bu işletmelerin verimlilik oranları düşük çıkmakta, maliyetleri artmakta dolayısıyla üretilen mal ve hizmet fiyatları özel sektör fiyatlarının üzerinde kalmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak satışlar düşmekte ve karlılık oranları azalmaktadır. Sonuç olarak bu işletmelerin neden oldukları zararlarda hazinece karşılanmaktadır. Diğer yandan İngiliz hükümetlerinin yaptığı keyfi müdahaleler de performanslarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Thatcher hükümetinden önceki İngiliz hükümetleri de KİT'lerin karlı işletmeler olmadıklarını görmüşler ve özelleştirme uygulamalarına Thatcher hükümetinden önce

¹⁹⁹ ATASOY : **age**. s. 191

²⁰⁰ DOĞAN : **age**. s. 127

²⁰¹ ÇETİNKAYA : **age**. s. 188

başlamışlar ancak başarılı sonuçlar elde edememişlerdir.²⁰² Thatcher hükümetinin özelleştirme politikasının amacı sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre satılıp devletin yükten kurtarılması olarak düşünülmemiş, aynı zamanda tam rekabet koşullarında serbest piyasanın etkin ve verimli çalışmasını, mülkiyetin geniş tabana yayılmasını öngördüğünden dünya uygulamaları içinde önemli bir yere ve üne sahiptir.

Thatcher Hükümetinin benimsediği özelleştirme programındaki amaçlar²⁰³;

- Ekonomide devletin etkinliğinin azaltılması,
- Kamu iktisadi teşebbüslerinde verimliliğin artırılması,
- Hisse Senedi Sahipliliğinin artırılması,
- Kamu Kesimi borçlanma gereğinin azaltılması,
- Hazineye katkı sağlanması ve
- Ekonomik rekabeti artırarak piyasa koşullarına işlerlik kazandırmak şeklinde sıralanmaktadır.

İngiltere’de özelleştirme mekanizması oldukça karışık bir yapıya sahiptir²⁰⁴. Dolayısıyla her kuruluşun özelleştirilmesinde kendine özgü yöntemler uygulanmıştır ve her özelleştirme faaliyeti de farklı sorunlar ve sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bu sebeple İngiltere’de uygulanan özelleştirme aşağıdaki şekillerde yapılmıştır²⁰⁵.

- Kamu şirket hisselerinin tamamının yada bir kısmının özel sektöre satılması.
- Tekel konumundaki kamu işletmelerinin bu statülerinin kaldırılarak serbest rekabet koşullarında faaliyet göstermelerini sağlamak.
- Kamu işletmelerinin ve bağlı ortaklıklarının veya iştiraklerinin özel sektöre devredilmesi.
- Kamu işletmeleri tarafından yönetilen bazı hizmetlerin özel şahıs ve kuruluşlara devredilmesi.
- Büyük kamu kuruluşlarında sermaye ortaklığı veya ortak yatırımın gerçekleştirilmesi.

²⁰² DOĞAN: *age*. s. 127

²⁰³ Michael G.POLLİT: *A Survey of the Liberalisation of Public Enterprises in the UK. Since 1979* (University of Cambridge. January 1999), S. 3.

²⁰⁴ KARLUK: *age*. s. 157

²⁰⁵ ÇETİNKAYA: *age*. s. 189

Özelleştirme programının yukarıda sayılan amaç ve yöntemleri incelendiğinde, gerçekten İngiltere’de özelleştirme çalışmalarıyla sadece kamu işletmelerinin satılarak devletin yükten kurtarılması değil, ekonomik rekabetin sağlanarak serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak, ekonomik bozuklukları gidermek ve kamunun elindeki sermayenin gerçek sahiplerine devretme fikrinin sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

İngiltere’de çok sayıda kamu kuruluşu özelleştirilmiş olup bunlardan önemlileri ve kullanılan yöntemler yönünden aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir²⁰⁶.

-British Gas (Gaz), British Steel (Çelik), British Petroleum (Petrol), Britoil (Petrol Yağı), British Telecom (Telekomünikasyon) gibi büyük çaptaki kamu kuruluşları halka arz yöntemiyle özelleştirilmişlerdir.

-Rollsroyce ve Jaguar (otomotiv), Shart Brothers (Uçak Sanayi), Amersham International (Kimya), Warship Yards (Savaş Gemisi İnşaatı), Aerospace ve hava meydanları deniz ulaşımı, Inmos (Mikroçip), Rover Car (Otomotiv), Royal Ordinance (Mermi İmalatı) gibi kuruluşlar ise blok satış yada doğrudan satış yöntemleriyle özelleştirilmişlerdir.

1979 yılının Ekim ayında British Petroleum şirketinin özelleştirilmesiyle başlayan süreçte, 1979-1996 yılları arası 17 yılda 21 kamu işletmesi özelleştirilmiştir²⁰⁷. Diğer taraftan bu ülkedeki en önemli özelleştirme, dış ülkelerde çok az sözü edilen bazı gayrimenkullerin özelleştirilmesidir²⁰⁸. Bu bağlamda kamuya ait evler kiracılarına satılmış ve devlete 12 milyar pound gelir sağlanmıştır. Bu miktar 1985 yılı itibariyle endüstriyel kuruluşların özelleştirilmesinden elde edilen gelire eşittir. Ayrıca İngiltere’de kamu işletmelerinin özelleştirilmeleri dışında kamu hizmetlerinin de özelleştirilme faaliyetleri başarıyla yapılmış ve büyük tasarruflar sağlanmıştır.

Sonuç olarak, 1979 yılında toplam işgücünün %8’ine, toplam üretimin % 10’una ve sabit sermaye yatırımlarının da % 16’ına sahip olan KİT’ler öncelikle Thatcher (1979-1990) ve sonrada Major (1990-1997) dönemlerinde büyük ölçüde

²⁰⁶ Orhan ŞENER: **Dünya da Özelleştirme Uygulamaları**. (Editör.Ergin ARIOĞLU. Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını.Nisan 1994 Ankara), S. 52.

²⁰⁷ ÇETİNKAYA: **age**. s. 190

özelleştirilmişlerdir²⁰⁹. Tüm bu yaşananlar İngiltere’de özelleştirme politikalarının artık önemli ve devamlı bir devlet politikası olarak benimsendiğinin açık bir kanıtıdır.

2.4.2. Almanya’ da Özelleştirme Uygulamaları

Almanya’daki özelleştirme faaliyetlerinin tam olarak anlaşılabilmesi için iki konunun açıklığa kavuşturulması gereklidir. Birinci konu, ülkenin yönetim yapısıyla; ikincisi ise, kamu işletmelerinin ekonomi üzerindeki etkisiyle ilgilidir²¹⁰. Almanya’nın yönetim sisteminde federalizm ve yerinden yönetim ilkeleri geçerlidir. Yasama yetkisi federal devletin elinde olmasına karşın, yönetim yetkilerinin önemli bir kısmı yerinden yönetim birimlerindedir. Dolayısıyla bu sistem içinde yer alan Alman kamu sektörünün de görevleri, yetkileri ve hukuki yapıları itibariyle oldukça çeşitlilik göstermektedir. Buna bağlı olarak, kamu kesimi aynı zamanda mülkiyet itibariyle de oldukça karışık bir yapıya sahiptir. Bu karmaşıklığın iki önemli nedeni vardır.

Karmaşıklığın ilk nedeni, kamu işletmelerinin çeşitliliğinden kaynaklanmaktadır. Federal Devlet (Bund) temel hakim sıfatında görülmesine karşılık kamu şirketlerine iştiraki orta güçtedir. Bölgeler (Lander) ve belediyeler ise daha etkin bir şekilde kamu işletmelerine iştirak etmekte ve aynı zamanda yatırım ve finansman konularında daha büyük çapta söz sahibidirler. Karmaşıklığın ikinci nedeni, ise; kamu işletmelerinin ekonomi üzerindeki etkileridir. 1982 yılında yapılan bir araştırmada ülke çapında mevcut 500 büyük işletme içinde yaklaşık % 90’ının sermayesinde kamu payı olduğu anlaşılmıştır. Bu işletmelerden % 45’ine Federal Devlet (Bund), %14’üne Bölgeler (Lander) ve % 29’una Belediyeler iştirak etmişlerdir. Bu işletmelerin toplam sermayelerinin % 18’i kamu sektörüne aittir²¹¹.

Almanya’da özelleştirme politikası “Sosyal Pazar Ekonomisine” dayanmaktadır. Bu kavram Pazar güçlerinin etkinliğini ve sosyal amaçlı rekabeti içerir. Sosyal Pazar

²⁰⁸ ATASOY : *age*. s. 195

²⁰⁹ ÇETİNKAYA : *age*. s. 192

²¹⁰ ATASOY: *age*. s. 200

Ekonomisi; piyasanın görevlerini etkin bir şekilde yapmasını garanti altına alır, ekonomik büyümeyi teşvik eder, ekonomideki yapısal değişimi kolaylaştırır ve hızlandırır. Gerekli önlemleri bünyesinde barındırdığı için özelleştirmenin olumsuz sosyal sonuçlarını da önler²¹².

Bu bağlamda Almanya'da özelleştirmenin esas amacı; kamunun ekonomi içindeki faaliyetlerini azaltmak ve kamuya ait kuruluşların özelleştirilerek tam rekabet piyasasının işleyişine uyum sağlamalarını gerçekleştirmektir²¹³. Bu sebeple Almanya'da hükümetler büyük kamu şirketlerini tamamen özelleştirmek yerine, bu şirketlerdeki kamu payının azaltılmasına yönelik bir politika izlemektedirler²¹⁴.

Almanya'daki özelleştirme faaliyetlerini iki dönem halinde incelemek mümkündür²¹⁵. Birinci dönem özelleştirme uygulamasına ilk defa 1957 yılında başlanmış ve 1980 yılına kadarki süreçte başarılı özelleştirme örnekleri verilmiştir. 1957 yılında önce madencilik sektöründe yer alan PREUSSAG (Prusya Madenleri ve Çelik İşletmeleri) adlı anonim şirket özelleştirilmiştir. Şirketin hisse senetleri satışa sunulmuş ve bir kişiye en çok 5 adet hisse satın alabilme sınırlaması getirilerek yaklaşık 100 milyon Mark tutarındaki hisse senetleri tam 26.119 kişiye satılarak başarılı bir özelleştirme çalışması gerçekleştirilmiştir²¹⁶. 1960 yılında özelleştirme programına alınan bir diğer kamu kuruluşu ise VEBA'dır. 1984 yılında söz konusu şirketin hisse senetleri satışa çıkarılmış ve yaklaşık 2,5 milyon kişiye bu hisseler satılarak şirketteki kamu payı % 43,7'den % 30'a indirilmiştir. Yine 1961 yılında özelleştirme programına alınan WOLKSWAGEN şirketindeki kamu payının yaklaşık % 20'side aynı süreçte özel sektöre devredilmiştir.

Almanya'da ikinci dönem özelleştirme uygulamaları 1982 yılında iktidara gelen Kohl Hükümeti tarafından başlatılmış olup, 1984 – 1989 yılları arasındaki 5 yıllık süreçte yapılan özelleştirmeler sonucu federal devlet mülkiyetindeki kamu

²¹¹ ATASOY : **age.** s. 201

²¹² KARLUK : **age.** s. 165

²¹³ AFŞAR : **age.** s. 145

²¹⁴ ALTINTAŞ: **age.** s. 107

²¹⁵ CEYLAN- VERGİLİEL: **age.** s. 74

²¹⁶ DOĞAN : **age.** s. 137

işletmelerinin sayısı 920'den 130'a düşürülmüştür²¹⁷. Bu süreçte yapılan özelleştirmeler enerji sektörü, havayolu taşımacılığı, madencilik ve bankacılık sektöründeki kamu paylarının azaltılması yoluyla gerçekleştirilmiştir²¹⁸. Örneğin; 1986 yılında VIAG isimli şirketteki bir miktar hisse senedi satılarak kamu payı % 87'den % 40'a düşürülmüştür.

1990 yılında Batı ve Doğu Almanya'nın birleşmesiyle doğudaki kamuya ait işletmelerinde özelleştirilmeleri gündeme gelmiş ve bu doğrultuda kamu işletmeleri özelleştirmeden sorumlu kurum olan TREUHAND' devredilmiştir. Kurum tarafından öncelikle özelleştirilecek işletmelerin yapılarında gerekli görülen düzenlemeler yapılmış ve işletmeler limited ve anonim şirket haline dönüştürülmüştür. Ayrıca kurum tarafından özelleştirme programına alınan şirketlerin rehabilitasyonuna da büyük önem verilmiştir. Rehabilitasyona ihtiyacı olan şirketler bağımsız denetçiler tarafından tespit edilmiş ve gerekli çalışmalar yapılarak büyük şirketler, küçük birimlere ayrılarak satılmıştır. Diğer bir ifadeyle kurum, kamu işletmesini en yüksek fiyatı teklif edene değil, en iyi işletmecilik teklifi yapan şirketlere satmayı ekonomi ve devlet için daha önemli kabul etmektedir²¹⁹.

2.4.3. Fransa' da Özelleştirme Uygulamaları

Fransa diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak devletçiliğin hemen her alanda etkili olduğu bir ülkedir²²⁰. Özellikle millileştirmelerin yaygın olduğu Fransa'da kamu sektörü oldukça büyük çaplı olup, aynı zamanda geniş bir alanda faaliyet göstermektedir²²¹. Dolayısıyla Fransa'da özelleştirme ve millileştirme siyasi iktidarlara bağlı olarak değişen kavramlar olmuştur. Örneğin; 1981 yılında iktidara gelen ve sosyal demokrat bir çizgiye sahip Mitterand hükümeti ekonomide sıkı bir millileştirme politikası uygulamış ve birçok sanayi kuruluşunu ve özel bankayı devletleştirmiştir. Diğer yandan 1986 yılında yapılan seçimler sonucu iktidara gelen sağcı Jacques Chirac hükümeti ise hızlı bir özelleştirme programını uygulamaya koymuştur²²².

²¹⁷ AFŞAR : age. s. 145

²¹⁸ ÇETİNKAYA : age. s. 192

²¹⁹ ÇETİNKAYA : age. s. 193

²²⁰ AFŞAR : age. s. 142

²²¹ ATASOY : age. s. 206

²²² KARLUK : age. s. 179

Fransa'da Mitterand hükümeti tarafından millileştirilen şirketler, ilk iki yılını zararla kapatmışlardır. Bunda 1979 yılındaki petrol krizinden sonra uygulanan ekonomik istikrar politikası etkili olmuştur. Politika gereği bütçeden millileştirilmiş şirketlere kaynak aktarma olanakları kısıtlanmış ve böylece söz konusu şirketler özel kaynaklara başvurmak zorunda kalmışlardır. Bu durumun doğal sonucu olarak, kamu borç yükü artmaya başlamış ve 1985 yılına gelindiğinde sosyalist iktidarın birçok ileri gelenleri millileştirme yerine özelleştirmeyi savunur hale gelmiştir²²³.

1986 yılında yapılan seçimler sonucunda iktidara gelen Jacques Chirac hükümeti özelleştirmeye yönelik yasaları 4 ay içerisinde çıkarmış ve hükümet toplam değeri 150 ile 300 milyon Fransız Frangı arasında olduğu tahmin edilen ve 800 bin işçinin istihdam edildiği 65 adet işletmedeki kamu hisselerinin satılmasını kararlaştırmıştır. Hükümet tarafından özelleştirme programına alınan 65 adet kamu işletmesinin, 9 adedi Sanayi, 13 adedi Sigortacılık, 38 adedi Bankacılık, 4 adedi Finans ve 1 adedi de Telekomünikasyon sektöründe yer almaktadır²²⁴. Ancak özelleştirme kapsamına alınan söz konusu 65 adet kamu işletmesinin 1986–1988 yılları arasında 12 adedi özelleştirilebilmiştir. 1992 yılına kadar toplamda 21 adet kamu işletmesinin özelleştirilmesi gerçekleştirilmiştir.

Yukarıda da bahsedildiği gibi 1986–1992 yılları arasında yapılan özelleştirme çalışmaları daha çok Bankacılık, Sigortacılık, Finansman ve Sanayi sektörlerinde yoğunlaşmıştır. Fransa'da söz konusu dönem itibariyle gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında Halka Arz Yoluyla Hisse Senedi Satışı ve Özel Sektör Firmalarına Doğrudan Satış olmak üzere iki yöntem kullanılmıştır. Söz konusu özelleştirme yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilen uygulamalardan dönem boyunca 71 milyar Fransız Frangı (13,4 milyar dolar) özelleştirme geliri elde edilmiştir²²⁵.

Fransa'da özelleştirme uygulamaları 1988 seçimlerinden sonra bir süreliğine askıya alınmış ancak 1993 yılında yapılan seçimlerde sağcı Balladur hükümetinin iktidara gelmesiyle özelleştirmeye devam edilmiştir. Balladur, Jacques Chirac hükümetinde

²²³ CEYLAN-VERGİLİEL : *age*. s. 76

²²⁴ Robert FRASER : *Privatization;The UK Experience and International Trends*.(London 1988) S. 108-109.

Ekonomi, Finans ve Özelleştirmeden sorumlu bakan iken bir özelleştirme modeli geliştirmiştir²²⁶. Bu modele göre; kamu kuruluşlarına ait hisse senetlerini fiyatları özelleştirme komisyonunca belirlenecek ve bu hisselerin % 10'u işletme çalışanlarına, %15'i yabancı yatırımcılara, %25'i özel bankalara ve kurumsal yatırımcılara ve % 50'de halka satılacaktır.

Balladur başbakan olduktan sonra Haziran 1993 tarihinde çıkardığı bir yasa ile Fransa'nın 21 büyük kamu kuruluşundaki kamu hisselerini satmıştır. Balladur hükümetinin bu satıştan beklediği gelir 7 milyar dolardır. Balladur hükümeti özelleştirme programı tamamlandığında bu rakamın 50 milyar doları bulmasını beklemektedir. Balladur hükümeti ayrıca özelleştirme konusunda farklı bir yöntem uygulamış ve Başbakanın kendi adına tertiplenmiş Balladur Özelleştirme Tahvilleri'ni ihraç etmiştir. Bu tahviller daha sonra özelleştirilecek olan kamu kuruluşlarının hisse senetleriyle değiştirilecektir²²⁷.

Fransa'da da kamu işletmelerinin özelleştirilmesi yanında birçok ülkede olduğu gibi belediyeler, yerel yönetimler ve bölgesel yönetimler boyutunda da özelleştirmeler uygulanmaktadır. Bu tür uygulamalar sonucu Paris şehrinin 16 belediyesi kamu hizmetlerinin birçoğunu özel sektöre devretmiştir²²⁸.

2.4.4. İtalya'da Özelleştirme Uygulamaları

Ekonominin bütün sektörlerinde yaygın bir biçimde faaliyet gösteren kamu işletmelerinin İtalya'da geçmişi çok eskidir. 1929 yılı ekonomik kriziyle oluşmaya başlayan kamu kuruluşları özellikle ikinci dünya savaşıyla birlikte artarak devam etmiştir²²⁹. İtalya'da kamu işletmeleri orijinal ve karakteristik özellikler taşımaktadır. "Devlet İştirakli İşletmeler Sistemi" olarak tanımlanan bu sistemde işletmeler kamu yönetiminde olmakla birlikte, serbest piyasa ekonomisinin kurallarına tabi olarak

²²⁵ AFŞAR : **age**. s. 143

²²⁶ KARLUK : **age**. s. 179

²²⁷ ATASOY: **age**. s. 209

²²⁸ KARLUK : **age**. s. 179

²²⁹ Aytaç EKER: **Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları ve Sonuçları**. (Celal Bayar Üniversitesi. İ.İ.B.F. Özelleştirme Sempozyumu 28-29/04/1994 Manisa), S. 105.

faaliyet göstermektedirler. Devlet iştirakli işlemeler sisteminde üç büyük kamu holdingi yer almakta ve işletmeler ya doğrudan ya da dolaylı olarak bu holdinglere bağlıdır. Söz konusu holdingler özel hukuk kurallarına tabi olup anonim Şirket Şeklinde teŐkilatlanmıŐlardır²³⁰. Bu holdingler bünyelerinde bulundurdukları işletmeler ve büyüklükleri itibariyle; IRI (İnstituta Perla Reconstruzione İndustriale) ENI (Ente Nazionale İdrocarburi) ve EFİM (Ente Portecipazioni e Finanziamento Industria Manifatturiera) olarak sıralanmaktadır²³¹.

Bunlardan IRI 1933 yılında kurulmuş ve iş hacmi itibariyle Avrupa sanayi grupları içinde 3. sırada yer almaktadır. 485 bin kişi istihdam etmekte ve bünyesinde demir çelik işletmelerini, İtalya'nın en büyük uzay ve havacılık Şirketi olan AERİTALIA'yı, milli üretimin %70'ini karşılayan tersaneler gurubunu, İtalyan deniz filosunun %23'üne sahip deniz taşımacılık grubunu, İTALSTAD, RAİ, ALİTALİA, SME, BANKA COMMERCIALE ITALIANA, CREDİTO ITALIANO ve BANKO Dİ ROMA' yı barındırmaktadır.

İtalyan ekonomisinde ikinci büyük kamu holdingi olan ENİ 1953 yılında kurulmuş ve iş hacmi itibariyle Avrupa'nın 4. büyük Őirketidir. 130 bin kişi istihdam etmektedir ve bünyesinde AGIB PETROL, SNAM, AGIA CARBONE, ENİCHEM, LANOROSSİ, SAIPEM, SAVİO ve SAMİM gibi daha çok endüstriyel alanda faaliyet gösteren kamu iştirakli işletmeleri barındırmaktadır.

EFİM ise önemi itibariyle İtalya'nın üçüncü büyük kamu holdingi olup, 1962 yılında kurulmuştur. 39 bin kişi istihdam etmekte ve bünyesinde daha çok hafif sanayi ürünleri üreten milli Şirketleri barındırmaktadır.

İtalya'da ayrıca kamu kurumları ve tekeller de devlet kontrolündedir. Bunların başında ENEL (Ente Nazionale Per La Energia Elettrica) gelmekte olup, devlet demir yolları, karayolu tekeli ANAS, telefon tekeli ve doğal tekeller bu statüde sayılabilir.

²³⁰ ATASOY: **age.** s. 210

²³¹ ATASOY: **age.** s. 211

Hemen bütün gelişmiş ülkelerde olduğu gibi İtalya’da da devlet holdingleri olan IRI, ENİ ve EFİM bünyesindeki kamu işletmeleri kötü yönetim, hükümetin aşırı müdahaleleri ve aşırı istihdam sorunlarıyla karşı karşıya kalmışlardır²³². 1983 yılında bu holdinglerin bünyesinde yer alan şirketlerin toplam zararı 3.95 milyar dolara ulaşmış ve bunun üzerine İtalya’da da acil önlem olarak özelleştirme politikası benimsenmiştir. Bu amaçla en büyük holding olan IRI bünyesinde bir özelleştirme komitesi kurulmuştur. Komitenin benimsediği özelleştirme politikası doğrultusunda öncelikle özelleştirmenin amacı, kamu teşebbüslerinin ayrıcalıklarının kaldırılması yoluyla serbest piyasa koşullarında çalışmalarını ve hisselerinin sermaye piyasasında satılarak sermayenin tabana yayılmasının sağlanması olarak ifade edilmiştir²³³. IRI özelleştirme komitesi özelleştirme uygulamalarını genellikle sermaye piyasasında gerçekleştirmiş ve satılacak hisselerin tamamını veya bir bölümünü doğrudan borsaya kote ettirerek veya halka arz şeklinde yapmıştır.

İtalya’da kamu holdingleri bünyesinde yer alan kuruluşların özelleştirilmeleri sonucunda 1983-1986 döneminde 25 sanayi işletmesi ve 5 bankanın satışı tamamlanmıştır²³⁴. Söz konusu dönemde yapılan özelleştirme uygulamalarından 11.034 milyar liralık gelir elde edilmiştir²³⁵.

2.4.5. Rusya’da Özelleştirme Uygulamaları

Sovyetler Birliği’nin dağılmasına ve merkezi yönetim ekonomisinin terk edilmesine yol açan olaylar Rusya’da sanayinin ve ekonominin her alanda yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır²³⁶. Ancak sosyalist planlamanın anavatanı olarak kabul edilen Rusya’da özelleştirme çabaları kapitalist sisteme yaklaşma veya kapitalizme dönüş olarak nitelenebilecek bir yeniden yapılanma (Perestroyka) süreci olarak kabul edilmektedir. Gorbaçev yönetimiyle birlikte başlayan yeniden yapılanmanın açıklık politikası (Glasnost) çerçevesinde köklü bir ekonomik reform

²³² ALTINTAŞ: *age.* s. 108

²³³ EKER: *age.* s. 106

²³⁴ AVŞAR: *age.* s. 145

²³⁵ EKER: *age.* s. 106

²³⁶ AVŞAR: *age.* s. 150-151

olduğu açıklanmaktadır. Bu ekonomik reform paketinin önemli özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür²³⁷;

-Uzun yıllar kullanılan merkezi yönetim biçimleri terk edilip kapitalist sistemin modern yönetim teknikleri kullanılacaktır.

-Kamu işletmelerinin ürettikleri ürünler serbest piyasada satışa sunulacaktır.

-Kamu işletmeleri elde ettikleri gelirin vergisini devlet ödeyecektir.

-Kamu işletmeleri öz kaynaklarını serbestçe yönetecekler ve piyasanın gereklerine göre yatırım yapabileceklerdir.

-Kamu işletmelerinin ekonomik performansları ve karlılıkları gözlemlenecek ve zarar eden işletmeler derhal kapatılacaktır.

-Ücret sistemindeki sosyal adaletsizlikler düzeltilecektir.

-Kamu işletmelerinin ürettikleri ürünlerinin fiyat tespiti sorunları düzeltilecek ve devlet sübvansiyonları kaldırılacaktır.

Yukarıda sayılan özellikler incelendiğinde, Rusya'da özelleştirme uygulamalarının farklı boyutlarda olduğu anlaşılmaktadır. Bir anlamda Perestroyka ile kapitalist ekonominin özelliklerinin -karlılık ve verimlilik, serbest piyasada fiyat oluşumu, sübvansiyonların kaldırılması, tüketicinin tükettiği malın bedelini ödeme ilkeleri- sosyalist sistemden vazgeçmeden uygulanması savunulmaktadır²³⁸. Diğer yandan Rusya'da çıkarılan "Devlet İşletmeleri Yasası" ile kamu işletmeleri için öncekinden tamamen farklı bir işletme modeli geliştirilmiştir. Bu model kamu işletmelerinde; tam özerklik, öz finansman ve öz yönetim ilkelerini temel almaktadır. Bu modeldeki kavramlardan:

-Tam Özerklik: Kamu işletmelerinin ekonomik kararlarının önemli bir bölümünün bağımsız olarak planlamaları,

-Öz Finansman: Kamu işletmelerinin artık bütçeden finanse edilemeyecekleri,

-Öz Yönetim: Kamu işletmelerinin yöneticilerinin bütün yönetim ilkelerinde ve kararlarında bağımsız olacakları,

şeklinde ifade edilmektedir.

²³⁷ CEVİZOĞLU: **age**, s.137

Rusya’da devlet tarafından özelleştirme için seçilen yöntem “Kupon Yöntemi”dir. Bu yöntemde, halka her biri 25 ruble karşılığı elde edilen kupon veya özelleştirme çeki satılmıştır. Bu belgeler kamu işletmelerini hisselerini satın almak için kullanılabilir gibi, ikincil bir piyasada alınıp satılabilen mali araçlardır. Ayrıca yabancı yatırımcılarında stratejik kuruluşlar hariç diğer işletmelerin özelleştirilmelerine katılmaları serbest bırakılmıştır. Yapılan özelleştirme uygulamaları sonucunda 1993 yılının sonuna kadar 39.000 üzerinde küçük çaplı kamu işletmesi özelleştirilmiştir. Büyük çaptaki kamu işletmelerinin özelleştirilmesi için hem işletmelerin çok karmaşık bir yapıya sahip olmaları, hem de ülkenin coğrafi büyüklüğü dikkate alındığında uzun yıllara gereksinim duyulmaktadır²⁴⁰.

2.4.6. Polonya’da Özelleştirme Uygulamaları

Doğu Bloğu ülkeleri arasında kapsamlı bir özelleştirme programını uygulamaya koyan ülkelerden birisi de Polonya olmuştur²⁴¹. Bu ülkede özelleştirme ekonominin yeniden yapılanması yanında, diğer ülke örneklerinde de görüldüğü gibi devlete gelir sağlanmasına yönelik amaç için bir araç olarak kullanılmıştır²⁴².

Polonya’da özelleştirmeyi düzenleyen kanun, özelleştirmeyi “kamuya ait kuruluşların hisselerini veya varlıklarını üçüncü şahıslara satma” şeklinde tanımlamıştır. Kanuna göre, kamu işletmeleri önce anonim şirkete dönüştürülecek ancak bu mümkün değil ise işletme tasfiye edilecektir²⁴³. Devlet tarafından açıklanan özelleştirme programı çerçevesinde özelleştirme kapsamına alınan ticaret ve hizmet sektörlerindeki küçük ve orta ölçekli işletmeler; ya açık artırma ya da çalışanların yabancı ortaklarla kurdukları ortak yatırımlı şirketlere satılmaktadır. Büyük ölçekli kamu işletmelerinin özelleştirilmesinde ise Blok Satış veya Halka Arz yöntemleri kullanılmıştır.

Özelleştirmenin daha hızlı yapılması ve teşvik edilmesi için Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Avrupa Birliği’den (AB) kredi temin edilmiştir. Bu kredilerle özelleştirme

²³⁸ CEVİZOĞLU: *age*. s. 138

²⁴⁰ CEVİZOĞLU: *age*. s. 139

²⁴¹ ŞENER: *age*. s. 65

²⁴² AFŞAR: *age*. s. 152

²⁴³ DOĞAN: *age*. s: 148

kapsamındaki kamu işletmelerinin hisseleri halka karşılıksız ve çok küçük bedellerle satılarak Kitlesele Özelleştirme Yöntemi de başarıyla uygulanmıştır. Yukarıda sayılan yöntemler kullanılarak 1990-1993 döneminde kamuya ait 100 bin perakende satış işletmesi ve 64 adet şirket özelleştirilmiş, 1000 adet işletme tasfiye edilmiştir. Ayrıca kamuya ait 460 şirketin daha özelleştirilmesi planlanmaktadır²⁴⁴.

2.4.7. Macaristan'da Özelleştirme Çalışmaları

Macaristan merkezi yönetim ekonomisinden ayrılarak kapitalist sistemin ekonomik gereklerini uygulamaya koymuş ve bu bağlamda yapılan ilk demokratik seçimlerde göreve gelen yeni hükümet tarafından da 1990 yılında bir özelleştirme programı hazırlanarak uygulamaya konulmuştur²⁴⁵. Özelleştirme programı çerçevesinde ülkede kamuya ait 20 adet işletmenin özelleştirme işlemlerine başlanmış ve kamu mülkiyetinde kalması düşünülen işletme sayısının mevcudun % 40'ına düşürülmesi planlanmıştır²⁴⁶. Bu programa göre kamuya ait işletmelerin mesleki ve kurumsal yatırımcılara satılması kararlaştırılmış ve 1994 yılına kadar milli hâsılanın yarısının ülkedeki özel sektör tarafından yaratılması amaçlanmıştır.

Macaristan' da 1990 yılından bu yana devam eden özelleştirme uygulamaları sonucunda kamuya ait işletmelerden 404 adedinin tamamı, 144 işletmenin de çoğunluk hisseleri satılmıştır. Ayrıca ülkede çok sayıdaki otel, konaklama tesisleri ve hizmet sektöründe yer alan işletmeler yabancı sermayeye açılmış ve enerji sektöründe yer alan dünyanın önemli şirketlerinden Tungsram ABD'nin büyük şirketlerinden General Electric firmasına satılmıştır. Macaristan Hükümetinin telekomünikasyon şirketi olan Matav'daki % 30 hissenin özelleştirilmesi, Doğu Avrupa ülkeleri arasında yapılmış olan en büyük ve en etkili özelleştirme uygulaması olarak kabul edilmektedir.

2.4.8. Şili'de Özelleştirme Uygulamaları

²⁴⁴ AFŞAR: **age**. s. 152

²⁴⁵ AFŞAR: **age**. s. 151

²⁴⁶ ŞENER: **age**. s. 65

Dünya ekonomisinde geniş kapsamlı ilk özelleştirme uygulaması Şili’de yapılmıştır. Ancak, Şili’deki uygulama diğer ülke uygulamaları ile karşılaştırıldığında oldukça farklı özelliklere sahiptir²⁴⁷. Şöyle ki; bu ülkede özelleştirme uygulamaları sosyalist Allende hükümetinin millileştirme politikalarına bir tür tepki olarak ortaya çıkmıştır²⁴⁸. Allende hükümeti iktidara gelir gelmez yoğun bir millileştirme politikası izleyerek kamu işletmeleri mülkiyetini büyük oranda artırmıştır.

Ülkede 1974 yılında dış destekli bir darbe sonucunda iktidara gelen Pinochet Hükümeti ise iktidara gelir gelmez millileştirme politikasına son vererek, geniş kapsamlı bir özelleştirme programını uygulamaya koymuştur. Özelleştirme uygulamaları ilk olarak 1974–75 döneminde kamu iktisadi kuruluşlarının özel kesime devri ve bütçe açıklarının azaltılması yoluyla aşırı enflasyonu kontrol altına almak amacıyla kitlesel bir özelleştirme hareketiyle başlamıştır²⁴⁹. Söz konusu dönemde millileştirilen 200’ü aşkın işletme eski sahiplerine bedelsiz olarak geri verilmiş ve önceki hükümet tarafından yeni kurulan veya hisse satın alımı yoluyla millileştirilen 100’ün üzerindeki kamu işletmeside özelleştirilmiştir.

1975-83 döneminde ise; bütçeye gelir sağlamak ve bu yolla bütçe açıklarını kapatmak üzere KİT’lerin satışına devam edilmiştir. Bu dönemde KİT’ler az sayıdaki yerli ve yabancı yatırımcıya uzun vadeli taksitlerle satılmıştır. Ancak 1982-83 döneminde gerek Şili ekonomisinin içine girdiği ekonomik kriz, gerekse mali piyasaların sınırlı oluşu ve alıcıların seçiminde yapılan hatalar sonucu özelleştirilen tüm şirketler aşırı şekilde borçlanmışlar ve birçok firma iflas noktasına gelerek tekrar devlet mülkiyetine geçmiştir. Ayrıca bankalar kanalıyla hükümet tarafından piyasaya yapılan müdahaleler sonucu mevcut devlet işletmelerinin sayısı artmış, hatta bu süre zarfında bankalarla ilişkileri olan finansal ve endüstriyel holdinglerin bünyesindeki birçok özel işletme de devlet kontrolüne geçmiştir.

²⁴⁷ ŞENER : *age.* s. 59

²⁴⁸ AFŞAR: *age.* s. 146-147

²⁴⁹ EKER: *age.* s. 108

Bütün bunların sonucu olarak Şili hükümeti, tamamen devlet kontrolündeki banka ve şirketlerin özelleştirilmesine yönelik bir süreç başlatmıştır²⁵⁰. Bu amaçla öncelikle ekonomik gelişmeyi destekleyen bir devlet işletmesi olan CORFO'nun sorumluluğunda özelleştirme uygulamalarını yürütmek üzere bir idari yapı oluşturulmuştur²⁵¹.

1983 yılında başlatılan özelleştirme programının ana amacı kamu varlıklarının ve sermayenin tabana yayılmasıdır. Bu amaçla özelleştirme özel durumların ne olduğuna bağlı olarak Hisselerin Halka Satışı, Emeklilik Fonları Yoluyla Hisselerin Çalışanlara Devri, Mülkiyetin Dolaylı Yollardan Çalışanlara Satışı ve Büyük Yatırımcılara Borsa da Hisse Satışı yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Diğer yandan, kamu varlıklarının bir kısmı dış borçlarla takas edilerek ülke borç krizinden kurtarılmaya çalışılmıştır. Halen devam etmekte olan özelleştirme sürecinde kamusal hizmetler sunan kuruluşlar ile büyük kamu kuruluşlarının özelleştirilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir. 1970'lerin ortalarında bu ülkede 200'ü aşkın kamu işletmesi varken bu sayı 1989 yılında 45'e kadar düşürülmüştür²⁵².

Yukarıda anlatılan birçok olumsuz sonucuna karşın Şili uygulaması diğer Latin Amerika ülkeleri tarafından örnek olarak alınmıştır. Ancak Şili uygulaması Dünya Bankası tarafından oldukça başarısız bir uygulama olarak gösterilmektedir²⁵³. Çünkü Dünya Bankası kaynaklarına göre bu ülkede özelleştirilen kamu işletmelerinin % 70'i daha sonra ya iflas etmiş ya da başka yatırımcılara satılmıştır.

2.4.9. Arjantin'de Özelleştirme Uygulamaları

20. yüzyılın başında dünyanın en zengin ülkeleri arasında yer alan Arjantin 1980'li yılların hemen başında bir gerileme dönemine girmiştir²⁵⁴. Özelleştirme uygulamaları, özellikle ülkenin içine düştüğü borç krizi sonucunda dünya ekonomisinde gündeme gelen yeniden yapılanma ve dünya ekonomisiyle entegrasyon çabaları ile birlikte

²⁵⁰ ALTINTAŞ: *age*. s. 111

²⁵¹ EKER: *age*. s. 109

²⁵² Yılmaz AKYÜZ: **Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme: Latin Amerika Deneyimi.** (Mülkiyeliler Birliği Dergisi.Sayı:165-c.XVIII.Mart 1994, S. 12.

²⁵³ ŞENER: *age*. s. 60

²⁵⁴ EKER: *age*. s. 109

gelişmeye başlamıştır. Özelleştirme ilk olarak başkan Alfonsin döneminde (1983- 1989) küçük ölçeklerde uygulanmış ve bu dönemde kamulaştırılmış şirketlerden sadece birkaç tanesi satılabilmektedir²⁵⁵.

Enflasyon oranının % 200'e çıktığı ve dış borç krizinin yaşanmaya başladığı 1989 yılı, Arjantin için yaygın özelleştirme uygulamalarının başlangıcı olarak kabul edilmektedir. 1989 yılında iktidara gelen Carlos Menem hükümeti geniş kapsamlı bir özelleştirme programı başlatmıştır. Bu programın acilen uygulanmasına başlanmasının en önemli nedeni, kamu kesimi borçlanma gereksiniminin % 18'e yükselmiş olmasıdır. Bununla birlikte Arjantin'de özelleştirme politikaları; vergileme, dış ticaret, teşvik uygulamaları ve dış dünya ile bütünleşmeyi hedefleyen genel ekonomik reform paketinin bir aracı olarak uygulanmaktadır.

Arjantin'de uygulamaya konulan özelleştirme programında; özelleştirilecek kamu kuruluşlarında karlılık ve verimlilik artışı yoluyla vergi gelirlerinin artırılması, devlet bütçesinden kamu iktisadi teşebbüslerine sağlanan mali finansman desteğinin azaltılması, ülkedeki reel yatırımların artırılması için ekonomiye sermaye girişinin sağlanması ve iç ve dış borç stoklarının azaltılması gibi temel amaçlar belirlenmiştir²⁵⁶.

Arjantin'de özelleştirme uygulamalarına ulusal telekomünikasyon kurumu ve Aerolines Argentinas adlı havayolu taşımacılığı şirketinin satışı ile başlanmıştır. Söz konusu iki büyük KİT'lerin kamu hisselerinin bir bölümü nakit, diğer büyük bir bölümü de dış borç silinmesi karşılığında satılmıştır. Daha sonra Petro-Kimya ve Demir-Çelik sektörlerinde faaliyet gösteren kamu kuruluşları ile kamuya ait televizyon ve radyo istasyonlarındaki kamu hisseleride özel sektöre devredilmiştir. Ayrıca otoyollarının önemli bir kısmı ile 5 bin Km.lik demiryolu hattı taşımacılık hakkı özel kesime devredilmiştir.

Bunların dışında devletin petrol arama, tesis kurma ve işletme alanındaki tekeli ile elektrik üretimi ve dağıtım alanındaki tekeli kaldırılarak bu alanlar özel sektöre bırakılmıştır. Bu uygulama sonucunda petrol arama ve işletme haklarının devrinden

²⁵⁵ AFŞAR: **age**. s. 149

458,3 milyon dolar, elektrik üretim ve dağıtım haklarından da 313 milyon dolar nakit gelir ve 1.1 milyar dolar borç silinmesi gerçekleştirilmiştir²⁵⁷. Arjantin'deki özelleştirme programının içinde ayrıca diğer elektrik santralleri, ulaştırma sektörü, otoyollar, havaalanı hizmetleri, posta hizmetleri, bankacılık ve sigortacılık sektörü ile YPF Petrol şirketinin varlıkları yer almaktadır²⁵⁸.

Özelleştirmelerde yaygın olarak Halka Arz, İşletme Haklarının Devri, Kamu Borcu – Sermaye Dönüşümü ve Kamusal Tekellerin kaldırılarak Özel Sektöre Devri yöntemleri uygulanmıştır. Ayrıca özelleştirme uygulamaları yapan çoğu ülkede olduğu gibi özelleştirme programının kapsamı kamusal hizmetleri de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Hatta bu konuda o kadar ileri gidilmiştir ki, yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir ilke imza atılarak Buanes Aires Belediyesinin mezarlık hizmetleri özel sektöre devredilmiştir.²⁵⁹

2.4.10. Meksika'da Özelleştirme Uygulamaları

Meksika'daki özelleştirme programı 1983 yılında IMF'nun bir istikrar programı çerçevesinde başlamıştır²⁶⁰. Reform programının gerekçesi, ülkenin içine düştüğü dış borç ve ödemeler dengesi krizidir. Bu dönemde ülkede enflasyon oranı % 100'ler ve kamu kesimi borçlanma gereği % 17'ler seviyesinde bulunmaktadır²⁶¹. Küçük çapta özelleştirmeler ile başlayan bu program 1988 yılına kadar bütçe açıkların kapatmak amacıyla yalnızca küçük işletmelere dönük olarak ve bu işletmelerin tasfiyesi sağlamak şeklinde uygulanmıştır.

Özelleştirme faaliyetleri 1989 yılında iktidara gelen Salinas hükümetiyle birlikte hız kazanmış ve 1991 yılı sonuna kadar kamunun elindeki 1155 adet kamu kuruluşunun 940 adeti tasfiye, birleştirme veya satış yoluyla elden çıkarılmıştır. Bu işletmelerin özelleştirilmesinden elde edilen 21 milyar dolar tutarındaki gelirin tamamı borç

²⁵⁶ ŞENER: *age*. s. 61

²⁵⁷ EKER: *age*. s. 110

²⁵⁸ Metin KİLCİ: *KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması*. (DPT Yayını No:2340 Ocak 1994. Sayfa: 59

²⁵⁹ EKER: *age*. s. 110

²⁶⁰ <http://Makdis.pamukkale.edu.tr/mak.17.htm>. 01.08.2006

²⁶¹ AFŞAR: *age*. s. 147

ödemelerinde kullanılmıştır. Böylece ağır borç yükünden kurtulan devlet sosyal içerikli politikaları uygulamaya başlamıştır²⁶².

Meksika’da KİT’lerin tamamı tümü blok satış yöntemiyle elden çıkarılmıştır²⁶³. Satışların % 95’i yerli yatırımcılara, geriye kalan % 5’lik dilim ise yabancı yatırımcılara yapılmıştır. Özelleştirilen şirketler arasında ülkenin telekomünikasyon şirketi Telemex, Kamu ticaret bankaları olan Bancomer ve Banamex, ulusal havayolu kuruluşu olan Mexicana De Aviacion, dünyanın sayılı maden şirketlerinden olan Compania Minera De Cananea ve ülkenin en büyük çelik şirketi Sidermex sayılabilir. Meksika’nın son yıllarda gerçekleştirmiş olduğu başarılı özelleştirme deneyimleri yukarıda anlatılan olumlu sonuçları nedeniyle IMF ve WB tarafından gelişmekte olan ülkelere ideal bir örnek olarak gösterilmektedir.

2.4.11. ABD’nde Özelleştirme Uygulamaları

ABD, batılı ülkelerin aksine kamusal anlamda havacılık şirketlerine, demir-çelik işletmelerine sahip değildir ve otomobil üreticiliği de yapmamaktadır. Ayrıca devlete ait radyo ve televizyon kanallarına da sahip değildir. ABD’nde kamu kuruluşu olarak sadece iki adet demiryolu taşımacılığı yapan şirket ile devletin sosyal refah politikasının bir sonucu olarak kurduğu dini yardım kurumları ve sigorta şirketleri yer almaktadır.

ABD’nde Federal Özelleştirme Dairesinin, Avrupa da özelleştirmenin hız kazandığı 1980 yılını baz alarak yaptığı ekonominin dört temel sektöründeki kamu ağırlığının tespitine yönelik çalışma sonucunda; enerji, taşımacılık, haberleşme ve temel endüstriler sektörlerinde kamu sektörü ağırlığının sadece %15 olduğu tespit edilmiştir²⁶⁴. Diğer bir ifadeyle ABD kamu işletmeciliği ve devlet müdahaleleri açısından diğer ülkelerle kıyaslandığında da bu işleri en az seviyede yapan ülke olduğu açıkça görülmektedir²⁶⁵.

²⁶² ŞENER: *age*. s. 62

²⁶³ EKER : *age*. s. 111

²⁶⁴ ATASOY : *age*. s. 220

²⁶⁵ ÇETİNKAYA: *age*. s. 194

ABD’nde kamu sektörü yüzdesel oran olarak diğer ülkelere göre küçük gibi görünmesine karşın hacim olarak çok önemli bir yer tutmakta ve aynı zamanda Federal Devlet, Mahalli Hükümetler ve Belediyeler seviyesinde de faaliyet göstermektedir. Örneğin; Newyork şehrinin kamu bütçesi hacmi, Fransa’nın devlet bütçesi ile kıyaslanabilecek bir büyüklüğe sahiptir²⁶⁶.

ABD idari yönetim tarzı itibariyle federal bir yapıya sahiptir. Federal devlet, federe devletler ve yerel idarelerden oluşan bir sistemdir. Bu sistem içerisinde kuvvetli bir yerel yönetim sistemi vardır. Buna göre halkın sosyal ihtiyaçların karşılayan yerel idareler en az harcama ile en fazla hizmet sağlama düşüncesindedirler. Dolayısıyla ABD’nde özelleştirme en belirgin biçimiyle federe devletler ve yerel düzeyde uygulama alanı bulmuştur²⁶⁷. Bu durumun doğal sonucu olarak, ülkede özelleştirme daha çok yerel yönetimler düzeyinde önem kazanmış ve kamu kesimine göre aynı hizmeti çok daha ucuza sunan özel sektöre birçok kamu hizmeti devredilmiştir.

ABD’nde yakın zamanda Ulusal Politika Analiz Merkezi’nin (NCPA) yaptığı bir araştırmada; yerel yönetimlerin % 35’inin çöp toplama işlerini, % 42’sinin şehir içi yolcu taşıma hizmetlerini, % 80’inin araç çekme ve park işlerini özel sektöre yaptırdıkları tespit edilmiştir.²⁶⁸ Bazı şehirlerde özel itfaiye teşkilatları bulunmaktadır. Hatta bir yerel yönetim biriminde özelleştirme konusunda o kadar ileri gidilmiştir ki 40 bin nüfuslu yerleşim biriminde devletin sadece 55 memur ve işçisi bulunmaktadır²⁶⁹.

ABD’nde Federal Devlet düzeyindeki özelleştirme uygulamaları ise yerel yönetimler düzeyindeki özelleştirmelere göre çok daha yenidir. Örneğin; San Francisco eyaleti bir kamu hizmeti olan çöp toplama işini 1932 yılında özel sektöre devretmiştir²⁷⁰. Oysa federal düzeyde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi 1982 yılında yönetime gelen Başkan REAGAN döneminde başlamış ve hız kazanmıştır.

²⁶⁶ ATASOY: *age*. s. 220

²⁶⁷ <http://Makdis.pamukkale.edu.tr/mak.17.htm>. 01.08.2006

²⁶⁸ EKER : *age*. s. 103

²⁶⁹ DOĞAN: *age*. s. 156 (1993)

²⁷⁰ ATASOY: *age*. s. 221

Ülkedeki özelleştirme politikasının dört temel nedeni mevcuttur. Bunlardan ilki, kamu harcamalarının azaltılması zorunluluğu ve kongrenin vergi gelirlerini artırma yönündeki çalışmalara karşı çıkması, ikincisi, federe devletlerin kabul ettikleri kamu harcamalarının ve vergi yükünün azaltılmasını gerektiren kanunlar, üçüncüsü, yıllardır yürürlükte olan bir takım mali hükümlerin kamu hizmetlerinin doğrudan yürütülmesine ve özellikle bayındırlık hizmetlerine devleti daha fazla ortak olmaya zorlaması ve sonuncu olarak, federe devletlerin yükledikleri kamu hizmetleri bakımından antitröst mevzuatına aykırı davranamayacaklarının hüküm altına alınmasıdır.

Bu amaçla Reagan yönetimi Şubat 1982 tarihinde bir özelleştirme çalışma grubu oluşturmuştur. Özelleştirme grubunun yaptığı çalışmalar sonucu hazırladığı raporda kamuya ait bir takım mülklerin özelleştirilmesinin üç yıl içinde gerçekleştirilmesi önerilmiştir. Ön görülen özelleştirmelerden söz konusu dönemde 28,3 milyon dolar gelir elde edilebileceği de ifade edilmiştir. Yapılan program çerçevesinde ilk olarak ülkede uzun yıllardır bir tekel olmanın avantajını kullanan Milli Posta Servisi (UPS) özel sektöre devredilmiştir. Diğer yandan sağlık alanında da belediye ve üniversite hastaneleri özel sektöre devredilmiştir.

Reagan Yönetimi 1987 mali yıl bütçesinde de hedeflediği özelleştirme programı çerçevesinde enerji dağıtım kuruluşları, deniz petrol rezervleri ve diğer bazı kamu işletmeleri varlıklarının satışını ve devletçe kamu kuruluşlarına sağlanan hazine yardımlarını kaldırılmasını önermiştir²⁷¹. Ayrıca ABD’nde kamunun mülkiyetinde bulunan atıl konumdaki gayrimenkullerin satılması ve yasal ve kurumsal serbestleşme yöntemiyle yapılan özelleştirme uygulamalarında da başarılı sonuçlar elde edilmiştir.

2.4.12. Japonya’da Özelleştirme Uygulamaları

Bilindiği gibi Japonya dünyanın en gelişmiş ülkelerinden birisidir.²⁷² Diğer bir ifadeyle Tokyo’daki Menkul Kıymetler Borsası ABD’deki Newyork Menkul Kıymetler Borsası’ndan sonra dünyanın ikinci büyük borsasıdır. Ancak, Japonya ekonomisinde

²⁷¹ EKER: *age*. s. 103

²⁷² CEYLAN-VERGİLİEL : *age*. s. 73

KİT'lerin yeri diğer ülkelerle kıyaslandığında oldukça düşüktür²⁷³. Örneğin; Japonya'da temel endüstri sektörleri olarak nitelendirilen enerji, demir-çelik, gaz ve kömür sektörlerinde hiçbir kamu kuruluşu yoktur.

Japonya'da KİT'lerin yasalara dayanan özel statüleri vardır²⁷⁴. Kamu için gerekli fonları devlet sağlamaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin bütçesi Japon Parlamentosu tarafından kabul edilerek onaylanır. Yönetmelik politikalar ise Başbakan'a bağlı Ekonomik Planlama Örgütü ve Maliye Bakanlığı tarafından oluşturulmaktadır. Japonya'da mevcut KİT'leri üç başlık altında incelemek mümkündür²⁷⁵.

-Millileştirilmiş Şirketler: Japonya'da 1980 yılına kadar ekonomide millileştirme politikasının hakim olduğu görülmektedir. Millileştirilmiş şirketlerin üçü endüstri ve ticaret alanında, onikisi de bankacılık dışındaki finansman sektöründe faaliyet göstermektedir. Endüstri ve ticari alanda faaliyet gösteren üç büyük kamu şirketi Japon Telgraf ve Telefon Kurumu (NTT), Japon Tütün ve Tuz Kurumu (JTSPC) ve Japon Milli Demiryolları (JNR) dır. Bunların dışında Japon Radyo Televizyon Kurumu (JBC) ve Japon Havayolu Şirketi (JAL)'ın durumları hukuki ve mali açıdan farklıdır. Japon Radyo ve Televizyon Kurumu (JBC) millileştirilmiş bir şirket olmasına karşılık bütçeden finanse edilmektedir. Japon Havayolu Şirketi (JAL) ise karma bir şirkettir. Sermayesinin % 35'i devlete ait olup özel hukuk kurallarına tabi olarak çalışmaktadır. Şirketteki kamu payı özelleştirme kapsamına alınmış ve özelleştirilmiştir.

-Özel Bir Bütçe Hesabından Doğan Şirketler: Japonya'da genel bütçenin dışında yer alan ve bir hükümet kararına ya da kanuna dayalı olarak kurulan, özel bir muhasebe sistemi olan ve ticari faaliyette bulunan kamu şirketleridir. Bu kamu şirketleri okul, hastane, kilise gibi sosyal ihtiyaç kapsamındaki alt yapı tesislerinin gerçekleştirilmesi ile tasarruf toplama ve tarım piyasalarının işleyişini düzenleme gibi alanlarda faaliyet göstermektedirler.

²⁷³ DOĞAN : **age.** s. 154

²⁷⁴ ALTINTAŞ: **age.** s. 102

²⁷⁵ ATASOY : **age.** s. 217

-Özel Kamu Ofisleri: Bu gruba giren şirketler Japon parlamentosunun onayına tabi olmayan özel bir bütçeye sahiptirler. Japonya’da KİT’ler daha çok bağlı oldukları bakanlıklarca denetimleri yapılan özerk kuruluşlar biçiminde kurulup çalışmaktadırlar. Bu kurumlar zamanla rekabete açık olmayan büyük ölçekli yasal tekellerin doğal sonucu olan verimsizlik faktörleri, yönetime politik müdahaleler, çalışma alanı ile ilgili yasal kısıtlamalar, mali yapılarının sıkı kontrolü ve iflasa karşı hazine garantisi gibi birkaç nedenden dolayı zayıf performans göstermişlerdir. Savaş sonrası dönemde özel teşebbüsler Japon ekonomisinin büyümesine katkıda bulunurken söz konusu kamu işletmeleri tersine devlete birer yük haline gelmişlerdir²⁷⁶.

Japon hükümet bu durum üzerine mali rehabilitasyonu sağlamak, piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak ve kamu kesiminin ekonomi üzerindeki müdahalelerini azaltmak amacıyla bir reform komitesi kurmuştur. Komite iki yıl boyunca araştırma yaparak bir rapor hazırlamıştır. Raporda ilk olarak yukarıda sayılan üç büyük kamu işletmesinin özelleştirilmesi hedef gösterilmiştir.

Japonya’da 1985 yılı baharından itibaren iktidardaki Nakasine Hükümeti tarafından özelleştirme çalışmaları başlatılmıştır. Özelleştirme programı kapsamında 1990 yılına kadar dört büyük kamu şirketinin özelleştirilmesi planlanmıştır. Bu şirketlerden ilk olarak Japon Telgraf ve Telefon Kurumundaki (NTT) kamu hissesinin yarısı 1985 yılı nisan ayından başlayarak dört yıllık süreçte satılması ve şirketteki kamu hisse payının %30’lar seviyesine düşürülmesi hedeflenmiştir. Ancak Japon Hükümetinin bu konudaki güçlü arzularına rağmen NTT hisselerinin satışa sunulduğu 1986 yılından 1988 yılına kadarki dönemde planlanan satışın ancak yarısı gerçekleştirilebilmiştir.

İkinci olarak Japon Ulusal Demiryolları Kurumunun (JNR) özelleştirilmesi gündeme alınmıştır. Bu kamu şirketinin en önemli özelleştirme nedeni işletme ve yönetim açısından gösterdiği kötü performanstır²⁷⁷. Bu olumsuzluklar Japon Ulusal Demiryolları Kurumunu (JNR) çok ağır bir borç yükü altına sokmuş ve yapısal olarak rekabet edemez hale getirmiştir. Şirket 1987 yılında Japon Nakliye Demiryolu Şirketi ve Yolcu

²⁷⁶ ÇETİNKAYA: *age.* s. 195

²⁷⁷ ALTINTAŞ : *age.* s. 104

Taşıma Demiryolu Şirketi olmak üzere ikiye ayrılarak ve bir adet yük nakliye şirketine ve altı adette yolcu taşıma şirketi şeklinde bölünerek özelleştirilmesine başlanmıştır.

Üçüncü olarak, Japon Tütün ve Tuz Tekeli olan Japon Tabacco (JTT) şirketinin 1985 yılında tekel statüsü kaldırılmış ve hisselerinin Nisan 1987 yılından sonra satılmasına karar verilmiştir. Japon piyasasının % 95'lik payını elinde tutan şirket sadece sigara dağıtım tekelini kaldırmıştır. Şirketin sigara üretim hakkına ait tekeli halen devam etmektedir. Son olarak, Japon Ulusal Havayolları kurumundaki (Japan Airlines -JAL) % 35 oranındaki kamu hisseleri iki yerli firmaya satılmıştır.

2. 5. Karşılaşılan Sorunlar

Hali hazırda dünyada özelleştirme uygulamaları Latin Amerika'dan, Uzak Doğu'ya, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere, piyasa ekonomisine geçiş yapan eski sosyalist ülkelere kadar geniş bir yelpazede devam etmektedir²⁷⁸. Ancak piyasa ekonomisini uygulayan bütün ülkelerde özelleştirme programları aynı çerçevede ele alınamaz²⁷⁹. Çünkü uzun ve karmaşık bir süreç içerisinde gerçekleşen özelleştirme çalışmalarında uygulamada birçok sorun ve güçlüklerle karşılaşmaktadır²⁸⁰. Özelleştirme sürecine giren ülkeler bu süreç içinde idari, mali, ekonomik, politik ve hatta sosyal birtakım güçlüklerle karşı karşıya kalabilmektedirler.

2.5.1. Seçilmiş Ülke Uygulamalarındaki Sorunlara Genel Bakış

Özelleştirmenin her şeyden önce toplumun geniş kesimleri tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Bunu sağlamak için kamuoyu mutlaka aydınlatılmalı ve desteği alınmalıdır. Bu bağlamda özelleştirme işlemleri net ve açık olmalı ve halka özelleştirmenin gerekliliği açıklıkla anlatılmalıdır. Ülkede politik istikrar ve özelleştirmeyi gerçekleştirecek olan siyasi iktidarın parlamentoda yeterli çoğunluğu olmalıdır.

²⁷⁸ AKTAN : *age.* s. 34

²⁷⁹ DURAN: *age.* s. 85

²⁸⁰ ATASOY: *age.* s. 189

Özelleştirmenin başlangıcında karşılaşılan önemli güçlüklerden birisi de özelleştirilecek işletmelerin yeniden düzenlenmesi ve mali ve ekonomik yapılarının düzeltilmesidir. İşletmelerin yeniden yapılandırılması ve özelleştirme planları birlikte yürürlüğe konulmalıdır²⁸¹. Şöyle ki özelleştirmeye hazır şirketlerde uygulamalar devam ederken özelleştirme kapsamına alınan ancak henüz özelleştirilemeyen veya özelleştirilmesi zaman alacak olan kamu işletmeleri için yeniden yapılandırma planları devreye sokulmalıdır. Çünkü özelleştirme için gerekli değişikliklerin tamamlanması hesapların ve muhasebe sisteminin yeniden yapılandırılması bazen çok uzun zaman almakta ve özelleştirmenin uzamasına yol açmaktadır.

Özelleştirilmesi düşünülen kamu işletmelerinin ne ulusal ne de uluslararası sermaye piyasalarında oluşmuş bir fiyatı yoktur. Dolayısıyla hükümetler özelleştirilecek işletmelerin değerlerini saptama konusunda önemli bir sorunla karşı karşıyadırlar. Şayet fiyat yüksek saptanırsa alıcılar isteksiz davranacak ve özelleştirme başarısız olacaktır. Buna karşın fiyat düşük saptanırsa bu kez de kamu işletmeleri ucuza satılacağı için devlet zarara uğrayacaktır.

Özelleştirme konusundaki diğer bir sorun özelleştirilecek kamu işletmelerinin hacmidir. Bu sorunun iki önemli boyutu vardır. Birincisi, büyük çaptaki işletmelerin özelleştirilmeleri yabancı sermayeyi zorunlu kılmaktadır. Bu gibi durumlarda stratejik önemi olan büyük çaplı işletmelerin yabancı sermayenin denetimine girecek olması önemli bir sorundur. İkinci boyutu ise sermaye piyasasının gelişmişliği ve derinliği ile ilgilidir. Şayet ülkedeki sermaye piyasası gerekli özellikleri taşıyor ise böyle büyük kapsamlı bir özelleştirmenin gerektirdiği fonları sağlamaktan uzak kalacak ve büyük tutarlı hisse senetleri ihracı piyasayı şiddetli bir şekilde etkileyip dengesini bozacaktır.

Birçok ülkede endüstriyel ve ticari alanda faaliyet gösteren kamu işletmelerinin çoğu tekel konumundadır. Özelleştirme uygulamalarıyla çoğunlukla bu gibi işletmelerin rekabete açılması ve tekelleşmenin ortadan kaldırılması amaçlanır. Ancak gerekli

²⁸¹ AKTAN: *age*, s. 39(1990)

önlemler alınmadan ve yanlış bir yöntemle yapılacak özelleştirmeler sonucunda oluşabilecek özel tekeller ülke ekonomisi açısından daha büyük sorunlara yol açacaktır.

Özelleştirme uygulamaları sonucu bilindiği üzere devletin ekonomi üzerindeki etkinliği ve denetimini azaltacaktır. Bu durumun doğal sonucu olarak politik ve bürokratik kadrolarında yetkileri kısılmış olacaktır. Dolayısıyla yetkilerini ve denetimini kaybetmek istemeyen politik ve bürokratik kadrolar özelleştirmeye karşı daima engelleyici ve yavaşlatıcı tavırlar içerisinde olacaktır.

Özelleştirme faaliyetlerine karşı engelleyici davranışlarda bulunulması kaçınılmaz olan bir grupta sendikalardır. Sendikalar özelleştirme uygulaması gerçekleştiren ülkelerin tamamında özelleştirme faaliyetlerine karşı çıkarlar.

2.5.2. Seçilmiş Ülke Uygulamalarına Yönelik Eleştiriler

Özelleştirme uygulamalarının yukarıda dile getirilen bir takım sorunlara neden olabileceği bilinen bir gerçektir. Bu gerçeğin yanında özelleştirme karşıtı olanların yapılan uygulamalara getirmiş olduğu bir takım eleştirilerde mevcuttur. Biz aşağıdaki açıklamalarımızda bu eleştirilerden üzerinde en çok durulanları ve en çok dile getirilenleri ele alacağız.

Özelleştirme uygulamalarına yapılan en önemli eleştirilerden bir tanesi işsizliğe neden olacağı tezidir. Gerçektende bugüne kadarki ülke uygulamalarına bakıldığında özelleştirmenin kısa dönemde işsizliğe yol açtığı inkar edilemez bir gerçektir. Çünkü özelleştirmeyle birlikte çalışanların bir kısmının kıdem tazminatları bir kısmının da emeklilik ikramiyeleri ödenerek işten çıkarılmaktadırlar²⁸². Bu durumda ülke ekonomisinde işsizlik önemli boyutlara yükselecek böylece emek piyasasında emek-arz ve talebi arasındaki denge arz aleyhine bozulacağı için zaten düşük olan işçi ücretleri daha da düşecektir. Bu durumla bağlantılı olan ikinci önemli eleştiri konusu ise sendikasızlaştırmadır. Özelleştirmeye muhalif olan kesimlerin önemli bir bölümü,

²⁸² LORDOĞLU-MÜFTÜOĞLU: **ag.e.** s. 131

özelleştirmeye birlikte kamu işletmelerinde taraflardan birisi olan sendikaların toplu pazarlık güçlerini önemli ölçüde yitireceklerini ileri sürmektedirler.

Özelleştirmeye yönelik önemli eleştirilerden diğeri de mülkiyetin tabana yayılması amacına yönelik eleştiridir. Bununla ilgili dile getirilen şudur. Özelleştirilen kuruluşların hisselerinin borsada satılması ancak küçük yatırımların bunları alabilecek güce sahip olmalarına bağlıdır. Bu durum az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde gerek küçük yatırımcıların yeterli alım gücüne sahip olmayışı, gerekse piyasaların yeterli açıklıkta olmaması nedeniyle olanaksızdır. Kaldı ki bu hisseler küçük yatırımcılar tarafından alınsa dahi belirli bir süre sonra büyük güçlerin elinde toplanmaktadır.

Özelleştirme konusunda çok sıkça dile getirilen diğeri önemli eleştirilerden bir tanesi de özelleştirme yöntemlerinde ve politikalarında yapılan hatalar sonucu kamu elindeki doğal tekellerin piyasa koşullarına ve rekabete açılmasına düşünülürken, daha vahim sonuçları olan özel tekellere dönüşmesidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye ekonomisinin son yirmi beş yıldır en önemli sorunlarından birisi yüksek enflasyon olmuştur²⁸³. Enflasyonu etkileyen önemli faktörlerden birisi son yıllarda kamu maliyesinden meydana gelen bozulmadır. Başka bir ifadeyle ülkemizdeki yüksek enflasyonun en önemli nedeni kamu açıklarıdır²⁸⁴. Diğer yandan 1980'li yılların başından itibaren dünya ticaretinin hızlı bir şekilde artması ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının serbestleşmesi, gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda olduğu gibi ülkemizdeki politik ve ekonomik uygulamaları da derinden etkilemiştir²⁸⁵. Dünya ekonomisindeki yaşanan bu gelişmeler Türkiye'nin iktisadi politika alternatiflerinin tekrar irdelenmesine zorunlu hale getirmiştir²⁸⁶.

²⁸³ Y.P.K.: **Ön Ulusal Kalkınma Planı 2004-2006**.(YPK Yayını Aralık.2003), S. 4.

²⁸⁴ TES-İŞ: **Hediyelik Santral, Enerjinin Özelleştirilmesine Hayır**. (Tes-İş Yayınları. 1999 İstanbul) S. 18

²⁸⁵ <http://www.dtm.gov.tr/ead/ekonomi/sayi13/ktrend.htm> 21/04/2003

²⁸⁶ Ayhan SARISU:**Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**. (Genel Bir Değerlendirme. Kasım-2003) S. 11

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 1980 yılından itibaren dünya ekonomisinde uygulanmaya başlanan serbest piyasa ekonomisi politikaları ile rekabete dayalı piyasalar giderek gelişmiştir. Böylece bir yandan bu iç dinamiklerle diğer yandan da artan küreselleşme ile oluşan dış dinamiklerin etkisi altında liberal kavramlar büyük yayılma alanı bulmuştur²⁸⁷.

1. KARŞILAŞTIRMAYA YÖNELİK GENEL DEĞERLENDİRME

Ülkemiz uzun süren bir karma ekonomi döneminin ardından 24 Ocak 1980 tarihi itibarıyla piyasa ekonomisine geçişi benimsemiştir. Bu nedenle devletin piyasa ekonomisinin gereklerine uygun olarak piyasadan çekilmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu zorunluluğun üç temel gerekçesi mevcuttur. Birincisi, ülkemizde artık özel sektörün sermaye birikimine ve modern işletmecilik konularında yeterli tecrübeye ulaşarak gerekli yatırımları yapabilecek hale gelmesi, ikincisi, liberal ekonomi politikalarına ağırlık verilmesi sonucu kamunun rekabete dayalı serbest piyasa koşullarında ekonomideki ağırlığının asgari düzeye indirilmesine yönelik yaklaşımlarının ağırlık kazanmasıdır. Üçüncüsü, kamu işletmeciliğinin değişen ekonomik ve mali gelişmelere ayak uyduracak yapısal esneklikten uzak oluşu, yoğun bir siyasi müdahaleye maruz kalmaları sonucu modern işletmecilik mantığından uzaklaşmaları, iç ve dış bazı olumsuzluklar sonucu mali yapılarının bozulması ve devletin sosyal politika uygulamalarında araç olarak kullanılması gibi dinamiklerin ülke ekonomisinde yol açtığı yapısal sorunların artmasıdır²⁸⁸.

Ülkemizde özelleştirme çalışmaları 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacıyla özel sektöre devri uygulamaları ile başlamıştır²⁸⁹. 1985 yılından itibaren 243 kuruluşteki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 375 taşınmaz, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 97 tesis, 6 liman, şans oyunları lisans hakları ile araç muayene istasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır.

²⁸⁷ SARISU: age. s. 13

²⁸⁸ <http://www.bumko.gov.tr/mevzuat2005/gerekce/bolum11.htm> 27.11.2005

²⁸⁹ http://www.oib.gov.tr/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm 15/11/2005

Ancak daha sonra 23 kuruluşteki kamu payı ile 4 taşınmaz özelleştirilme işlemlerine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmıştır²⁹⁰.

Özelleştirme uygulamaları 1986 yılında hız kazanmış ve tamamı kamuya ait veya kamu payı olan kuruluşlardaki kamu hisselerinin kapsama alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde 195 kuruluşteki hisse ve varlıkların satış/devir işlemleri yapılmış ve bu kuruluşlardan 186'sında hiç kamu payı kalmamıştır. Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2005 yılına kadar geçen 20 yıllık süreçte kapsama alınan kamu işletmelerinin yarısından fazlası özelleştirilmiştir.

Halen özelleştirme kapsamında 3, kapsam ve programda 11 olmak üzere toplam 14 kamu işletmesi bulunmaktadır. Bu işletmelerin 11 adedinde kamu hissesi %50'nin üzerindedir. Bunun yanı sıra özelleştirme kapsamında 110 taşınmaz, 83 tesis, 6 liman, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, şans oyunları lisans hakları ile araç muayene istasyonları yer almaktadır. Bu bağlamda 2006 yılında ise özelleştirme idaresi tarafından gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları yöntemler ve elde edilen gelirler itibariyle aşağıdaki gibidir.

**TABLO: 7 2006 Yılı Özelleştirme Uygulamaları ve Elde Edilen Gelirler
(Yöntemler İtibariyle)**

	Sözleşme Tarihi	SATIŞ/DEVİR BEDELİ (Milyon Dolar)
Blok Satış		
Tüpraş	26.01.2006	4.140.000.000
Erdemir	07.02.2006	2.770.000.000
Başak Sigorta A.Ş. ve Başak Emeklilik A.Ş.	16.05.2006	268.000.000
Blok Satış Toplamı		7.178.000.000
Tesis ve Varlık Satış veya Devri		
THY-Usaş (% 3)	25.01.2006	5.181.730
Tekel-Kayacık Tuzlası	26.01.2006	42.200.000
Tekel-Kaldırım Tuzlası	26.01.2006	40.700.000
Büyük Ankara Oteli	26.01.2006	38.830.000

²⁹⁰ http://www.oib.gov.tr/uygulamalar/1985-2005_gercekleşenler.htm 28/08/2006

Tekel- Ankara Başmüdürlük Binası	31.01.2006	100.000.000
Tekel - İzmir’de bir taşınmaz	23.02.2006	556.000
Tekel- Ağrı’da bir taşınmaz	24.02.2006	5.520
Tedaş- Manisa’da Direk Yeri	01.03.2006	1.460
Tekel- Yavşan Tuzlası	02.03.2006	37.300.000
Tekel-Bursa’da bir daire	03.03.2006	46.460
Tekel-Bursa’da bir daire	06.03.2006	32.360
Tekel-Bursa’da bir daire	07.03.2006	48.420
Sümer Holding-İzmir’de bir taşınmaz	07.03.2006	4.270
Büyük Efes Oteli	07.03.2006	121.500.000
Emekli Sandığı Gn.Md. Kızılay Emek İşhanı	08.03.2006	55.500.000
Tedaş- İstanbul’da direk yeri	04.04.2006	6.270
Sümer Holding-İzmir’de bir taşınmaz	18.05.2006	5.730
Büyük Tarabya Oteli	30.06.2006	145.300.000
KBİ-Murgul İşl. Hid.Elek.Sant.Mal Varlığı	06.07.2006	37.600.000
Tesis ve Varlık Satış veya devir Toplamı		622.818.861
Halka Arz		
THY	16,17,18.05.2006	207.820.150
Halka Arz Toplamı		207.820.150
Bedelli Devir İşlemleri		
Tekel-1 Taşınmaz	03.01.2006	144.670.000
Tekel-1 Taşınmaz	05.01.2006	10.560.000
Tekel-1 Taşınmaz	06.01.2006	53.540.000
TDİ-Yakıt II Gemisi	20.01.2006	180.000.000
Tekel-1 Taşınmaz	22.01.2006	30.630.000
Tekel-2 Taşınmaz	22.03.2006	350.400.000
Tekel-1 Taşınmaz	07.04.2006	925.900.000
Tekel-1 Taşınmaz	08.06.2006	38.000
Tekel-1 Taşınmaz	26.06.2006	233.930.000
Tekel-1 Taşınmaz	28.06.2006	224.720.000

Tekel-1 Taşınmaz	06.07.2006	2.000.340.000
Bedelli Devir Toplamı		4.155.140.000
GENEL TOPLAM		8.012.794.150

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Ayrıca 2006 yılının II. döneminde ise özelleştirme idaresi tarafından 4 kamu işletmesinin özelleştirilmek üzere ihale ilanı çıkarılmıştır²⁹¹.

TABLO:8 İhale İlanında Olan İşletmeler

KURULUŞ-TESİS	İlan Tarihi	Son Teklif Verme Tarihi
Sümer Holding A.Ş.'ye ait - Mazıdağı Fosfat Tesisleri Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri A.Ş.'ye ait - Malatya-Hekimhan'da bulunan Deveci Demir Madeni Sahası	24.07.2006	05.09.2006
Sümer Holding A.Ş.'ye ait - Bor Şeker Fabrikası - Ereğli Şeker Fabrikası - Ilgın şeker Fabrikası - Kayseri Şeker Fabrikası	13.04.2006	30.11.2006
TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne ait - İzmir Liman İşletmesi	04.01.2006	21.09.2006

²⁹¹ http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/2006_uygulamalar/ilanda_olanlar.htm 28.08.2006

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

2. DEĞERLENDİRME SONUÇLARI

Yukarıdaki açıklamalar ışığında çıkarılacak dersler, Türkiye'ye dair sorunlar ve çözüm önerileri konusunda bize yol göstermektedir. 20-25 yıllık süreçte ülkemizin sürekli gündeminde bulunan özelleştirme uygulamaları son yıllarda tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de tartışılmaya başlamıştır. Çünkü ülkemizde başlatılan özelleştirme çalışmaları diğer ülkelerde daha önce başlamasına rağmen tüm ülkelerin neredeyse gerisinde kalmıştır. Bu gelişmelerin altında yatan nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür²⁹².

-Ülkemizde özelleştirme konusunda yaşanan toplumsal uzlaşma ve diyalog eksikliği.

-Özelleştirme uygulamalarının sosyal sonuçlarıyla ilgili olarak yapılması gereken hukuki ve teknik alt yapı düzenlemelerinin ya hiç oluşturulmamış olması ya da geç kalınması.

-Siyaset ve ekonomi alanında çok sıklıkla yaşanan istikrarsızlıklar.

-Aşırı istihdam sorunu olan KİT'lerin özelleştirme çalışmaları sonucunda kısa süreli de olsa işsizlik sorunu yaratması.

-Ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarından sorumlu kurumsal yapının iyi bir şekilde kurulamaması ve özelleştirme uygulamalarından sorumluluk konusunda yaşanan çok başlılık.

-Ülkemizde özelleştirme uygulamalarının ileride kurumsal yapıya ilişkin açıklamalarımızda daha detaylı olarak açıklayacağımız gibi üç ayrı kurum tarafından yapılmakta olması nedeniyle uygulamada bir mevzuat birliğinin sağlanamamış olması. Örneğin: 4046 sayılı kanun çerçevesinde KİT hisselerinin çoğunluğu devlete ait olan devlet iştirakleri, hazineye ait paylar ve katma bütçeli idarelerin doğrudan hizmetiyle ilgili olmayan varlıkların satışı Özelleştirme İdaresi Başkanlığına, 3096 sayılı kanun çerçevesinde elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımının özelleştirilmesi Enerji Bakanlığına ve 4161 sayılı kanun çerçevesinde, Türk Telekom, mobil telefon, akıllı şebeke, kablolu televizyon, ankesörlü telefon ve uydu sistemlerinin satışı ise Ulaştırma Bakanlığına bırakılmıştır.

-Kamu Kurum ve kuruluşlararası iş birliği ve koordinasyonunda karşılaşılan sorunlar. (Özellikle özelleştirme kapsamındaki kuruluşların gayrimenkullerine ilişkin sorunlar Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, ilgili belediyeler ve bu kuruluşların yerel birimleri arasındaki bürokratik engeller nedeniyle çözümsüz kalmaktadır.)

-Özelleştirme İdaresinin özelleştirilecek işletmeler için danışmanlık hizmeti alımı ihalelerinde 4734 sayılı kamu ihale yasasına tabi olması nedeniyle yaşanan gecikmeler.

-Özelleştirmenin gerekliliğinin ve zorunluluğunun kamu oyuna yeterince ve açık olarak anlatılamaması.

-Özelleştirilecek kurumların etkin bir şekilde reklam ve tanıtımının yapılamaması.

-Serbest piyasa ekonomisi kurallarına işlerlik kazandırılmaması ve dünya piyasaları ile yaşanan entegrasyon eksikliği.

-Serbest piyasa ekonomisinin önemli kurumlarından olan sermaye piyasasının geliştirilememesi ve etkin bir biçimde çalışmasının sağlanamaması.

-Doğrudan yabancı sermaye yatırımları için gerekli ortamın yaratılamamış olması.

Yukarıda genel anlamda ortaya koyduğumuz özelleştirme çalışmalarını engelleyen veya geciktiren hataları ve karşılaşılan sorunları bu bölümde ayrı başlıklar altında inceleyeceğiz.

2.1. Gerekçe ve Amaçların Yeterince Açık Olmaması

Özelleştirme esas olarak ekonomide devlet müdahalesinin asgari düzeye indirilmesini amaçlayan bir politika olarak serbest piyasa ekonomisine geçişte önemli bir rol oynamaktadır. Ülkemizde özelleştirme ile ilgili çalışmalara daha öncede söylendiği gibi 1983 yılında başlamıştır. Özelleştirme uygulamalarının stratejik bir plana dayandırılması amacı ile 1985 yılında amaçların, önceliklerin, kapsamın ve

hareket şeklinin belirlendiği bir ana plan hazırlanmasına karar verilmiştir. Aynı plan doğrultusunda ülkemizde özelleştirmenin hedefleri ve amaçları belirlenmiştir.

Bilindiği gibi özelleştirme uygulamalarında amaçlar ülke koşullarına göre değişmekle birlikte, önceliklerin belirlenmesi oldukça kritik bir faktördür. Diğer bir ifadeyle özelleştirmeye sağlanmak istenen amaç ve hedeflerin oransal öncelik derecesine göre sıralanması önem arz etmektedir. Bu bağlamda ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarına bakıldığında ana plandaki amaç dizinin son sırasında yer alan devlete gelir sağlanması seçeneğinin çoğu uygulamada en önemli tercih haline geldiği gözlenmektedir.

Böylelikle zarar eden verimlilikten uzak olan ancak kamu yararına mal ve hizmet üreten işletmeler kamunun elinde kalmış ve hali hazırda bunların görev zararları bütçe üzerine yük olmaya devam etmektedir. Örneğin: Devlet Demir Yolları, Türkiye Taş Kömürü Kurumu gibi işletmeler yapıları itibarıyla sürekli zarar eden kurumlar arasında sayılabilir.

Master plandaki amaçlar dizisinde ve yedinci beş yıllık kalkınma planında (1996-2000) özelleştirme sürecinde devletin ve toplumun ortak yararlarının gözetilmesi, çalışanların haklarının güvence altına alınması, kuruluşların niteliğine ve içinde bulunduğu koşullara uygun özelleştirme yönteminin kullanılması yönünde kararlar alınmış iken yapılan uygulamalara bakıldığında 1985-2005 aralığındaki 20 yıllık süreçte amaçları yerine getirmekten çok uzak olan yöntemlerin kullanıldığı görülmektedir. Şöyle ki; 2005 yılı itibarıyla gerçekleştirilen toplam özelleştirme uygulamalarının %71'i blok satış yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Bu durum sermayenin tabana yayılması, halka açık şirketlerin teşvik edilmesi, atıl durumdaki küçük tasarrufların sermaye piyasasına çekilerek piyasanın etkinlik ve verimliliğinin artırılması gibi amaçların gerçekleştirilmesinden çok uzaktır.

Özelleştirmenin başarısı için özelleştirmenin gerekliliği ve amaçları konusunda kamuoyu oluşturulması ve uygulamaların açıklık ilkesi doğrultusunda yürütülmesi gereklidir. Çünkü KİT'ler bir anlamda halkın malıdır. Dolayısıyla bu kuruluşların satışından onların haberdar edilmesi ve onaylarının alınması gereklidir. Oysa

Ülkemizdeki uygulamalara baktığımızda hiçbir zelleştirme uygulamasından halkın haberdar edilmediği gibi bazı uygulamalardaki haklı itirazlar bile göz önüne alınmamaktadır.

Özelleştirme sonucunda ortaya çıkabilecek sosyal sorunların zm için sosyal alt yapısı iyi düzenlenmiş bir zelleştirme programı gereklidir. Ancak lkemiz uygulamalarına baktığımızda ne yazık ki böyle bir yapılanmanın da eksik olduğu görülmektedir. Bu durumun doğal sonucu olarak işçi örgütleri ve işçiler bu tür uygulamalarda çoğu zaman aşırı tepkiler ortaya koymaktadırlar. Çünkü işsizliğin büyük boyutlara ulaştığı ülkemizde gerçekten zelleştirme uygulamaları sonucunda yoğun olarak işçi çıkarımları yaşanmaktadır. Örneğin; Türkiye Denizcilik İşletmeleri Liman İşletmeleri, Kardemir, Poaş ve Kytaş gibi zelleştirme uygulamalarının hemen hepsinde zelleştirme sonrasında işçi sayıları önemli ölçüde azaltılmıřtır²⁹³.

Dünyadaki diğer ülke uygulamalarına bakıldığında ise; ülkelerin hemen hepsinde amaç ve gerekçelerin benzer yapıda olduğu görülmektedir. Farklılık ise amaç ve gerekçelerin öncelik sırasından kaynaklanmaktadır. Örneğin bizimde dâhil olduğumuz gelişmekte olan ekonomilerde çeşitli nedenlerle ortaya çıkan ekonomik krizler sonucu oluşan bütçe açıklarını kapatmak, dış borçlanma zorunluluğunu ortadan kaldırmak ve devlete gelir sağlamak amaçları ön planda iken, gelişmiş batılı ekonomilerde rekabete dayalı piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve mülkiyetin tabana yayılması amaçları ön plana çıkmaktadır.

Diğer yandan geçiş ekonomileri olarak adlandırılan Rusya, Polonya, Macaristan, Romanya, ek Cumhuriyeti gibi ülkelerde ise özelleştirmenin amacı ülke ekonomilerindeki yapısal değişimleri gerçekleştirmek olarak belirlenmiştir.

Bu durumun doğal sonucu olarak zelleştirme yöntemleri açısından da farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde ve gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsinde blok satış, varlık ve tesislerin satışı gibi genelde mülkiyetin tamamen devrini gerektiren yöntemler kullanılırken, gelişmiş batılı ekonomilerde halka arz, borsada hisse senedi

²⁹³ <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar-htm>. 28.08.2006

yoluyla satış gibi yöntemler kullanılmaktadır. Geçiş ekonomilerinde ise daha çok kupon yönteminin kullanıldığı görülmektedir.

2.2. Uygulamadan Sorumlu Kurumsal Yapının Yeterince Açık Olmaması

Türkiye’de 1980 sonrasında özelleştirmenin ekonomik ve sosyal hayata girmeye başlamasıyla beraber yapılan yasal düzenlemeler aynı zamanda özelleştirmeden sorumlu kurumsal yapıyı da şekillendirmeye başlamıştır²⁹⁴. Bu düzenlemelerde ortaya çıkan sorun özelleştirme kararını vermeye kimin yetkili olduğu sorusudur. Uygulamada tartışmalı olan bu konu özelleştirmeyle ilgili eserler veren yazarlar tarafından “devletleştirme yapmaya yetkili organ özelleştirme yapmaya da yetkilidir” şeklinde ifade edilmektedir²⁹⁵.

1980 sonrası özelleştirme ve tarihsel gelişimi konusu içinde ifade edilen yasal düzenlemeler incelendiğinde özelleştirme işlemlerini yürütecek kurumsal yapının hangi süreçten geçerek bugünkü halini aldığını gözlemek mümkündür. Kurumsal yapıda tarihsel ve yasal olarak meydana gelen gelişmeler şöyledir²⁹⁶.

-1984 tarih ve 2983 sayılı yasa ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK) özelleştirmeden sorumlu karar organıyken Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ise (TKKOİ) yürütme organı ve Kamu Ortaklığı Fonu da (KOF) özelleştirme gelirlerinden sorumlu organ olmuştur. Bu kurumlardan TKKOK 1987 tarih ve 304 sayılı KHK ile, TKKOİ ise 1990 tarihli 412 ve 414 sayılı KHK’ler ile yürürlükten kaldırılmıştır.

-1984 tarih ve 233 sayılı KHK. ile Ekonomik İşler ve Yüksek Koordinasyon Kurulu oluşturulmuş ve bir önceki düzenlemede karar organı olan TKKOK’un yetkileri bu organa devredilmiştir. Ancak söz konusu organda 1987 tarih ve 304 sayılı KHK ile kaldırılmıştır.

-1986 tarih ve 3291 sayılı yasa ile KİT özelleştirilmelerinde karar organı olarak Bakanlar Kurulu’nu yetkili kılınırken, KİT’lere bağlı müessese, başlık ortaklık ve

²⁹⁴ ÇETİNKAYA: *age*. s. 216

²⁹⁵ YAMAN: *age*. s.143

²⁹⁶ ÇETİNKAYA: *age*. s. 216-217

iştiraklerinin özelleştirmelerinde ise karar organı olarak TKKOK yetkili kılınmıştır. Ancak tıpkı diğer düzenlemelerde olduğu gibi bu kurumda 1987 tarih ve 304 sayılı kararname ile ortadan kaldırılmıştır.

-1987 tarih ve 304 sayılı KHK ile sadece özelleştirme kararlarında karar organı olan TKKOK'nun adı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) olarak değiştirilmiştir.

-1990 tarihli 412 ve 414 sayılı KHK ile YPK'nun adı Kamu Ortaklı İdaresi Başkanlığı (KOİB) olarak değiştirilmiş ve karar organı olarak yetkilendirilmiştir. Ayrıca KOİB'na özelleştirmeye ilgili yeni görevler verilirken, TKİB'nada toplu konut ile ilgili görevler yüklenmiştir. Bu düzenlemelerde 1994 tarih ve 530 sayılı KHK ve 4046 sayılı özelleştirme yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır.

-1991 tarih ve 3701 sayılı yasa ile YPK tekrar oluşturularak KOİB'nın yetkileri bu kuruma devredilmiştir.

-1991 tarih ve 473 sayılı KHK ile yapılmış ve YPK tekrar ortadan kaldırılarak yetkileri yeni oluşturulan Kamu Ortaklığı Yüksek Kuruluna (KOYK) devredilmiştir. Bu düzenlemede tıpkı diğerleri gibi 1994 tarihli 530 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 4046 sayılı yasa ile ortadan kaldırılmıştır.

-1994 tarihli 530 sayılı KHK ve 4046 sayılı Özelleştirme Yasası ile KOYK'nun yerine karar organı olarak Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun (ÖYK), KOİB yerine yürütme organı olarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın (ÖİB) ve özelleştirmenin mali yapısından sorumlu olarak Özelleştirme Fonu'nun kurulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca özelleştirme uygulamaları itibariyle işlemler Özelleştirme İdaresi Başkanlığı başta olmak üzere kamu işletmelerinin bağlı olduğu Bakanlıklar ve ilgili kurumlar tarafından yürütülmektedir.

Sonuç olarak 1980 sonrası kurumsal yapının oluşturulması konusunda yapılan yasal düzenlemeler ve gelişmeler incelendiğinde neredeyse yapılan her yasal düzenlemede kurumsal yapının değiştiği görülmüştür. Ancak 1984 yılındaki yasal düzenlemeyle oluşturulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK), Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ) ve Kamu Ortaklığı Fonu'ndan (KOF) oluşan kurumsal yapının yetki ve görevleri ile 1994 yılında 4046 sayılı Özelleştirme Yasası ile oluşturulan Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK), Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ve özelleştirme fonunun kurumsal yapısı, yetki ve görevlerinin

birbiriyle benzeştiğini açıkça görmek mümkündür²⁹⁷. Dolayısıyla her yasal düzenlemede kurumsal yapının üzerinde bu kadar çok değişikliğin ülkemize özelleştirmede zaman kaybına yol açtığı açıkça görülmektedir. Oysa dünyadaki diğer ülke uygulamalarına bakıldığında, bu kadar çok sayıda yasal mevzuat değişikliği olmadığı gibi kurumsal yapının çok başlılığı da söz konusu değildir. Söz konusu ülkelerin hemen hepsinde özelleştirmeden sorumlu makamların tek elde toplandığı görülmektedir. Bu durum özelleştirme uygulamalarında hem yetki karmaşasını hem de kavram karmaşasını ortadan kaldırmaktadır.

2.3. Yasal Mevzuatlarda Karşılaşılan Sorunlar

1983 yılından bu yana özelleştirme çabası içinde olan ülkemiz uzunca bir süre hukuki alt yapı eksikliği yaşamış ve istenen özelleştirme düzeyine ulaşamamıştır²⁹⁸. 1994 tarihinde 4046 sayılı özelleştirme yasasının yürürlüğe girmesi ve rekabet kurulunun faaliyete geçmesiyle birlikte özelleştirme konusundaki hukuki karmaşa bir nebze olsun giderilmiştir.

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının hukuksal çerçevesi kabul edilen 4046 sayılı özelleştirme yasası çıkarılıncaya kadar geçen süre içerisinde (1983-1994) yapılan yirmiyi aşkın yasal düzenleme ile büyük bir hukuki birikim oluşturulmuş ancak bu süreçte yapılan uygulamalarda yetki sorunu halledilemediği ve hukuksal alt yapının oluşturulamadığı görülmüştür²⁹⁹. Diğer bir ifadeyle özelleştirme ile yapılan yasalardan özelleştirme karar ve yürütme organları, bunların görev ve yetkileri konusunda birbiriyle çelişen yasal düzenlemeler yapılmış ve bu durumun doğal sonucu olarak yapılan özelleştirme uygulamalarının birçoğu anayasa mahkemesinden geri dönmüştür.

²⁹⁷ ÇETİNKAYA: *age.* s. 221

²⁹⁸ TISK: *age.* s. 13

Söz konusu döneme ilişkin özelleştirmeye ilgili hukuksal düzenlemelerde;

- Amacın,
- Yöntemlerin,
- Özelleştirmede öncelik sırasının,
- Özelleştirmeden sorumlu kurumların görev ve işleyişlerinin,
- Özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirlerin nasıl kullanılacağına açık ve net bir biçimde ortaya konulmadığı konularında eksiklikler bulunduğu gözlenmektedir.

1982 Anayasası özelleştirme konusunda herhangi bir hüküm içermemektedir³⁰⁰. Tabiki bu durum özelleştirmenin anayasal ilke ve esaslara aykırı olarak gerçekleştirilebileceği sonucunu doğurmadığı gibi özelleştirmenin tamamen yasaklandığı anlamına da gelmemektedir. Anayasamız 46. ve 47.inci maddelerinde kamulaştırma ve devletleştirmeyi düzenlemiş ancak yukarıda da belirtildiği gibi özelleştirme konusunda herhangi bir hüküm getirmemiştir. Ayrıca anayasa mahkemesi özelleştirme uygulamalarına ilişkin olarak verdiği çeşitli kararlarında anayasanın genel ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla özelleştirmeyi düzenleme yetkisini yasa koyucu olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne tanımıştır. Meclis bu yetkiyi çıkaracağı yasalarda kullanabilir. Ancak bu yetkinin meclisten başka organlara devri anayasa tarafından kesin bir biçimde yasaklanmıştır.

Açıklanan bu ilkeler dışında temel kamu hizmetlerinin de devlet tarafından yerine getirilmesi anayasal bir ilkedir³⁰¹. Örneğin, eğitim ve öğretim, sağlık, sosyal güvenlik hizmetleri ve benzerlerinin tümüyle özel sektöre devri anayasaya aykırıdır. Diğer ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarına bakıldığında özelleştirmeye ilgili çok az sayıda yasal mevzuat olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedeni söz konusu ilkelerin yasal düzenlemelerini öncelikle anayasalarında yapmaları ve bu yasadaki özelleştirmeyi engelleyici maddeleri ya kaldırmaları ya da düzeltmeleridir. Diğer bir

²⁹⁹ Hüseyin YAMAN: **1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri**. (Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. Yıl 2000. Sayı: 3), S. 135.

³⁰⁰ Ali GÜZEL: **Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar**. (Editör: Ergin ARIOĞLU. Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme. Nisan-1994. Ankara), S. 159.

³⁰¹ GÜZEL: **age**. s. 162

önemli nedeni ise güçlü bir siyasi yapı ve parlamentoda kararlarını rahatlıkla alabilecek yeterli çoğunluğa sahip olmalarıdır.

Bunun dışında özelleştirmenin anayasaya uygunluğu açısından üzerinde önemle durulması gereken diğer bir konuda KİT'lerin gerçek değerlerinin üzerinden özelleştirilmesidir. O halde özelleştirme konusundaki yasaların kamu işletmelerinin gerçek değerlerini saptamaya yönelik kriterleri de kapsamı zorunludur.

Özelleştirme uygulamalarında yasal düzenlemelerin yanı sıra önemli bir konuda güven ortamının oluşturulmasıdır. Nitekim 1997 yılı özelleştirme açısından gerekli güven ortamı yaratılmadığı için hukuki tartışmaların yoğun olarak yaşandığı bir yıl olmuştur. Aynı yıl ulusal yargı organları tarafından pek çok yürütmeyi durdurma ve iptal kararı verilmiştir³⁰². Ancak özelleştirme çalışmalarına ilişkin hukuksal düzenlemelerin niteliği konusunda yalnızca ülkemizde değil özelleştirme programı uygulayan birçok ülkede de benzer sorunlar ortaya çıkmaktadır³⁰³.

2.4. Değer Saptamaya İlişkin Sorunlar

Özelleştirme politikasında özellikle değerlendirme ve fiyatlandırma ile ilgili politika ve stratejilerin belirlenmemiş olması özelleştirilen kamu iktisadi teşebbüslerinin değerlerinin altında satıldığı konusunda da kamuoyunda yoğun tartışmalara neden olmaktadır³⁰⁴. Bu durumun doğal sonucu olarak özelleştirme uygulamalarında sadece 2006 yılının ikinci yarısında onlarca ihale ya yargı tarafından ya da özelleştirme idaresi tarafından kamu işletmesinin bağlı olduğu bakanlığın tavsiyesiyle iptal edilmiştir. Bu konudaki örnek olayları basından ve özelleştirme idaresinin kendi kaynaklarından tespit etmek mümkündür.

Örnek olarak bunlardan ilki Galataport ihalesidir. Daha önce YPK kararıyla yapı-şirket-devret yöntemiyle denizcilik işletmelerince ihale edilen Galataport için en yüksek

³⁰² TİSK: age. s. 13

³⁰³ YAMAN: age. s. 143

³⁰⁴ <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/yazicik/ozellestirme.htm> 28.08.2006

teklif Ofer-Global Yatırım önderliğindeki konsorsiyum tarafından verilmiştir³⁰⁵. Konsorsiyum Galataport'a 3.5 Milyar Euro teklif etmiş ancak ilk on yılda yapacağı ödeme 30 Milyon Euro'da kalacağı için 49 yıllık ödemenin net bugünkü değerinin 200 Milyon Euro'ya karşılık geldiği hesaplanmış ve Bakanlar Kurulunda büyük tartışmalar sonucunda iptal edilmiştir. Denizcilik işletmelerine ait Galataport Limanı yakın tarihte ikinci kez ihaleye çıkarılacaktır. Özelleştirme idaresi yetkilileri ihalenin "Yatırım şartı ile işletme hakkı devri" esasına göre yapılacağını belirtmişlerdir.

Yakın tarihimizde bir diğer örnek ise Bomanti Bira Fabrikası tesisleridir. Tesisler 12.7 Milyon Ytl.'lik fiyatla 49 yıllığına işletme hakkını Global Yatırım Holding adına Pera Menkul Kıymetler Yatırım Ortaklığı satın almış ancak işletmenin ait olduğu Kültür ve Turizm Bakanlığı 49 yıllığına tahsis edilen fabrika için verilen fiyatı az bulduğu gerekçesiyle ihaleyi iptal etmiştir³⁰⁶. Yine benzer bir kararda Antalya'daki Temalı Park projesi olan Lara Park ihalesi için aynı bakanlık tarafından kısa süre bir süre önce verilmiştir. Ayrıca özelleştirme idaresinin kendi basın sitesinde özelleştirme uygulamalarıyla ilgili çeşitli ihaleleri iptal kararları da yer almaktadır. Bunlar Tekel'e ait Muğla ili Bodrum ilçesindeki sosyal tesisler, Ankara ili Sincan ilçesindeki Transit Ambarları, sosyal tesisleri ve taşınmazları, T.C.Devlet Demir Yollarına Bağlı Samsun Limanı ve eski Çelik Palas Bursa Oteli'dir. Bu ihaleler benzer nedenlerle çeşitli tarihlerde iptal edildikleri duyurulmuştur³⁰⁷. Benzeri örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Bunun nedenleri arasında gelişmekte olan ülkelerde işletmelerin muhasebe sistemlerinin yeterli olmaması, gelişmiş sermaye piyasalarının bulunmaması ve geçmişe ait bilgilerin sağlıklı elde edilememesi sayılabilir. Ancak ülkemiz özelleştirme uygulamalarında temel sorunun fiyatlamadan mı yoksa değerlemeden mi kaynaklandığı tam olarak bilinmemektedir³⁰⁸. Bu konuda yeterli bilginin kamuoyuna açıklanmaması da sorunun kaynağının değerlemeden mi, fiyatlamadan mı yoksa politik bazı nedenlerden mi kaynaklandığının tespitini zorlaştırmaktadır.

³⁰⁵ Sabah Gazetesi: Galataportta İkinci İhale. Ekonomi Sayfası: 11. 05.08.2006

³⁰⁶ Takvim Gazetesi. Kutmana Bomanti Şoku. Ekonomi Sayfası: 7. 26.08.2006

³⁰⁷ <http://www.oib.gov.tr/uygulamalar/2006-uygulamalar/iptaledilenler.htm> 28.08.2006

³⁰⁸ <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/yazicik/ozellestirme.htm> 28.08.2006

Bu durumun dünyada olduğu gibi Türkiye’de de çeşitli sebeplerden ileri geldiği bilinmektedir. Bu sorunların bir kısmı KİT’lerin yapısından kaynaklanırken bir kısmı da ülkedeki ekonomik ve siyasi istikrarsızlıktan kaynaklanmaktadır. Sebeplerin çok sayıda olmasına rağmen asıl önemli olanlarını birkaç başlık altında toplamak mümkündür.

Bunlardan birincisi; KİT’lerin sahip olduğu gayrimenkullerin şehirlerin en gözde yerlerinde olması nedeniyle emlak değerlerinin çok yüksek oluşu, ikincisi, sermaye piyasasının gelişmemiş olması nedeniyle halka arz uygulamalarının başarısız olması, üçüncüsü, tekel konumunda olan bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin piyasada benzerleri olmadığı için değerlendirme ve fiyatlama da orantı kurulamaması, ve sonuncusu ise ülkemizde uzun yıllardır yaşanan yüksek oranlı enflasyondur.

3. BAŞARILI BİR ÖZELLEŞTİRME UYGULAMASI İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

3.1. Kaliteli ve İçeriği İyi Hazırlanmış Bir Özelleştirme Yasası

1980’li yıllara kadar Türkiye’de devletin geleneksel özelliklerinin devam etmesi sonucu ekonomi kendi kurallarına göre değil devletin ihtiyaçlarına göre işlemiştir³⁰⁹. Ancak, Türkiye’deki sermaye birikiminin yeterli düzeye gelmesi ve dünya ekonomisinde sermaye, mal ve hizmet akımlarının serbest dolaşımının sağlandığı piyasa ekonomisinin uygulanmaya başlaması artık Türkiye’de de devletin ekonomideki geleneksel işlevini sürdürmesini olanaksız hale getirmiştir.

Burada asıl üzerinde durulması gereken konu ülkemizde özelleştirmenin belirlenen amaçlara uygun yapılıp yapılmadığıdır. Bu bağlamda geçmiş özelleştirme uygulamalarına bakıldığında özelleştirme politikasının sağlam bir hukuki alt yapısına kavuşturulamamış olması nedeniyle ortaya çıkan yetki ve hukuki dayanak karmaşası

³⁰⁹ SARISU: age. s. 12

özelleştirme sürecinin uzamasına ve uygulamaların aksamasına neden olmuştur. Yapılan özelleştirmeler bir yandan devletin ekonomideki payını azaltırken diğer yandan da arttırmıştır. Çünkü; devlet yeni bir takım kamu iktisadi teşebbüsleri tesis ederken mevcut bazı kamu işletmelerini bölmek suretiyle bir çok kamu işletmesi yarattığı gibi mahalli idarelerin kurdukları belediye iktisadi teşebbüslerinin çoğalmasına da ön ayak olmuştur³¹⁰. Bu durumun doğal sonucu olarak, mahalli idarelere ait belediye iktisadi teşebbüsleri birer kaynak yutan kurum hale gelmiş ve aşırı şekilde borçlanarak kaynaklarını etkinlikten ve verimlilikten uzak kullanmaya başlamışlardır. Bu durumun bir örneği 20 Ağustos tarihli Takvim Gazetesinin ekonomi sayfasında yer almaktadır. Gazetenin haberine göre; dünya bankası yeni dönemde belediye şirketlerinin incelenmesine karar vermiş ve bu şirketlerin 2004 yılında 10 Katrilyon olan paylarının 2005'te 14 katrilyona çıkmasının nedenlerinin araştırılmasını istemiştir³¹¹.

Tüm bu bilgiler ışığında ülkemizde uygulanan biçimde özelleştirme ne yazık ki gerçek demokrasinin geçerli olmadığı halkın yeterince bilgilendirilmediği ve toplumsal karar alma süreçlerinin dikkate alınmadığı bir biçimde gerçekleştirilmektedir. Özelleştirme amacın kendisi değil amaca ulaşmanın araçlarından sadece bir tanesidir³¹². Ancak sadece bir araç olan özelleştirme ülkemiz uygulamasında olduğu gibi ekonomik koşullar sektörlerin yapısı ve kamu iktisadi teşebbüslerinin nitelikleri dikkate alınmadan amaç yerine konursa bu gün olduğu gibi çoğunlukla toplumsal yararımıza aykırı sonuçlar verebilir.

Türkiye'de özelleştirme konusunda yapılması gereken en temel ve öncelikli iş kaliteli ve içeriği iyi hazırlanmış bir özelleştirme yasasıdır. Türkiye'de özelleştirme programının başarılı olması için hukuksal alt yapısının oluşturulması gereklidir. Söz konusu alt yapı ülke koşulları dikkate alınarak rasyonel ve etkin bir şekilde kurulmalıdır. Gelişmiş ülke örneklerine bakıldığında öncelikle yasal düzenlemelerin yapıldığı ve bu yasaların temel ulusal yasalara aykırılıklarının kaldırıldığı görülmektedir. Oysa ülkemizdeki özelleştirme yasalarının hemen hepsinin öncelikle bu çözümden yoksun olduğu ve daha sonrada son derece karmaşık bir yapıya sahip olduğu

³¹⁰ TES-İŞ: **age**. s. 16

³¹¹ TAKVİM GAZETESİ "BİT'lere Dünya Sorgusu". Ekonomi Sayfası 7. 20.08.2006

³¹² DURAN: **age**. s. 117

görülmektedir. Bu durumda özelleştirmeden beklenen yarar uygulamaların ancak sağlam bir hukuki temele oturtulması ile mümkündür. Bu hedefe ulaşmak için³¹³;

-Özelleştirme konusundaki yasal düzenlemeler anayasamızdaki ilke ve esaslarla çelişmemelidir. Böyle bir durum söz konusu ise ya yasal mevzuat bu ilkelere uygun hale getirilmeli ve ya anayasamızdaki bu konuyla ilgili maddelerde gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

-Özelleştirme yasası özelleştirilecek kamu iktisadi teşebbüslerinin hangilerinin olduğunu belirlemeli yada belirleme yetkisini tek elde toplamalıdır. Bu konu günümüzde olduğu gibi siyasi ve idari makamların kararlarına bırakılmalıdır.

-Özelleştirme prosedürü yasada açıkça yer almalıdır.

-Özelleştirilecek işletmelerin değerlendirme ve fiyatlama ölçütleri ilgili yasada mutlaka yer almalıdır.

-Özelleştirmeyi uygulayacak idari makamların hem özel sektöre hem de siyasi otoriteye karşı mutlak anlamda bağımsızlığı sağlanmalıdır.

-Onaylanan uluslararası sözleşmeler çerçevesinde çalışanların haklarının güvence altına alacak maddeleri içermelidir.

-Özelleştirme yasası kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıyla herkesin okuyup anlayabileceği sadelikte olmalıdır.

-Özelleştirme yasası özel sektör tekeli oluşmaması için gerekli yasal düzenlemeleri kapsamalıdır.

-Özelleştirme Yasası bu alanda rekabetin sağlanması ve stratejik işletmelerde devlete imtiyazlı hisse verilmesiyle ilgili düzenlemeleri içermelidir.

-Kamu işletmelerinin taşınmazları ana özelleştirme yasasına bağlı farklı yasalarla ayrı olarak düzenlenmelidir.

3.2. İstikrarlı Bir Makro Ekonomik Yapının Oluşturulması

Türkiye son on beş yılda dalgalı bir büyüme süreci yaşamıştır. Bu süreçte Türkiye ekonomisinde yaşanan önemli gelişmeler yüksek reel faiz oranları, kamu

³¹³ GÜZEL: *age*. s. 191

kesiminde ortaya çıkan dengesizlikler, enflasyon oranlarındaki yüksek oranlı dalgalanmalar, ekonomik yapıdaki istikrarsızlık ve sık sık yaşanan finansal krizlerdir.

Ülkemiz ekonomisindeki reel faiz oranları hali hazırda % 18-20 aralığında olup dünya ortalamasının oldukça üzerindedir. Bu durum kamu yönetimi açısından öncelikle bütçe esnekliğinin büyük ölçüde ortadan kalkmasına neden olmaktadır³¹⁴. Bu durum faiz ödemelerini bütçe içinde en önemli kalem haline getirmekte ve üretken alanlara aktarılacak kaynakların borç idaresinde kullanılmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla yüksek faiz ödemeleri nedeniyle bütçe açıkları daha da büyümekte ve borç stoklarında bir azalma sağlanamamaktadır.

Yüksek reel faizlerin yarattığı bir diğer sorun ise ekonomideki borç verilebilir fonların kamu kesimi tarafından emilmesi sonucu özel sektör için borçlanabilir fon olanağının ortadan kalkmasıdır. Bu süreç kaynakların üretken alanlarda spekülatif alanlara kaymasına neden olmakta ve optimum kaynak dağılımını bozmaktadır. Bu durumda ülkemizdeki özel tasarruflar ise neredeyse tamamıyla kamu açıklarını finanse etmekte kullanılmaktadır. Bunun sonucu olarak üretken alanlarda yatırım yapılması imkansız hale gelmekte ve daha az istihdam yaratılmasına neden olmaktadır.

Ülkemiz ekonomisinin önemli makro ekonomik rahatsızlıklarından biriside yüksek oranlı enflasyondur. Ekonomimizde yaşanan uzun süreli yüksek enflasyon ekonomik birimlerin bu durumu kanıksamasına neden olmuş ve geriye dönük endeksleme (beklenen enflasyonun dahil edilmesi) yaygın bir alışkanlık haline gelmiştir. Bu durum enflasyonun süreklilik kazanmasına ve kendi kendini besleyen bir olgu haline gelmesine sebep olmuştur.

Enflasyonu etkileyen önemli faktörlerden bir tanesi yıllardır kamu kesiminde ortaya çıkan dengesizliklerdir. Kamu maliyesindeki disiplinsiz yapı ekonomideki belirsizliklerin daha da artmasına yol açarak ülkemiz makro ekonomik yapısını daha da bozmuştur. Bu durum piyasadaki reel faizlerin yüksek oranlarda seyretmesinin en önemli sebeplerindendir.

³¹⁴ YPK: age. s. 4

Diğer yandan sermaye piyasası yeterince gelişmemiş ve yeterli fonları sermaye piyasasına çekebilecek gelişmiş bir menkul kıymet borsası bulunmayan ülkelerde özelleştirme uygulamaları büyük oranda başarısız olacaktır³¹⁵. Ayrıca yurt içi sermaye birikiminin yetersiz olması ve sermaye piyasasının yeterince gelişmemiş olması nedeniyle özelleştirme uygulamalarında başvurulacak önemli kaynak olarak yabancı sermaye kalmaktadır.

Tüm bu nedenlerle Türkiye’de geniş kapsamlı bir özelleştirme uygulamasına geçilmeden önce yapılması gereken temel şey, bir bütün olarak piyasa ekonomisinin etkin işlemlerini engelleyen yapısal bozuklukların düzeltilmesi ve yetersizliklerin giderilmesidir³¹⁶. Bu çerçevede ülkemizde izlenmekte olan ekonomi politikalarının öncelikli amaçları; ekonomide istikrarlı ve sürdürülebilir bir büyüme ortamı tesis etmek, enflasyonu kalıcı bir şekilde düşürmek, fiyat istikrarını sağlamak, kamu açıklarını makul seviyelere indirmek ve kamu borç stoklarının gayri safi yurt içi hasılaya oranını Avrupa Birliği ülkeleri seviyesine yaklaştırmak olmalıdır.

Bunların yanında KİT’lerin özelleştirilmesinde kullanılacak kaynakların özel kesimin üretken alanlara yapılacak yatırımlara ayırdığı kaynaklardan değil, özel tasarrufların ve atıl fonların kullanılmasıyla gerçekleşmesi sağlanmalıdır. Bunun için verimli ve etkin çalışan derinlik kazandırılmış bir sermaye piyasasının ve menkul kıymet borsasının yaratılmasına çalışılmalıdır. Ayrıca dünyada (yeterli karlılıkta işletilmediği için) elinde büyük fonlar biriken yabancı sermayenin ülkemize çekilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

3.3. Özelleştirme Sonrası Uygun Rekabet Ortamının Hazırlanması

Özelleştirme tanımı ve kavramsal içeriği itibariyle ulusal ekonomiler içerisinde kamu ekonomisinin payını ve rolünü azaltarak Pazar ekonomisini hakim kılıp işlerlik kazandıracak uygulamaları içermektedir³¹⁷.

³¹⁵ <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/yazicik/ozellestirme.htm> 28.08.2006

³¹⁶ DURAN: *age*. s. 93-94

³¹⁷ YAMAN: *age*. s. 136

Üretim araçlarının ferdi mülkiyete açılması ve fiyat mekanizması ile rekabet koşullarının bileşiminin bir ekonomide doğal tekel şartlarında bile etkinlik ve verimlilik yönünden iyi sonuçlar verebileceği yapılan bilimsel araştırmalar tarafından ortaya konulmaktadır. Ancak yalnızca mülkiyetin özel kesime devredilmesi etkinliğin ve verimliliğin artırılması için yeterli değildir. Etkinlik mülkiyetin el değiştirilmesinden daha çok rekabet unsuruna ve piyasa yapısına bağlıdır. Rekabetçi bir yapı hem kamu sektöründe hem de özel sektörde performansı yükseltecektir. Diğer bir ifadeyle özelleştirmeden beklenen etkinlik ve verimlilik artışı ancak özelleştirmenin rekabet ile birlikte uygulanmasıyla elde edilmiş olacaktır.

Dolayısıyla özelleştirme uygulamalarıyla rekabet kavramı arasında yakın bir ilişki vardır³¹⁸. Yani serbest piyasa ekonomisi kavramının temel unsurlarından ayrılmaz ikisi özelleştirme ve rekabet kavramıdır ve esasen aynı amaca hizmet etmektedir. Bu amaç piyasaların ve işletmelerin etkin bir biçimde işlemesi ve rekabet gücü yüksek bir özel sektörün yaratılması şeklinde açıklanabilir³¹⁹. Çünkü rekabetin mülkiyet devrinin ve sözleşme özgürlüğünün olmadığı kamu iktisadi teşebbüsleri sektöründe; ister planlamaya isterse piyasa mekanizmasına başvursun optimum kaynak dağılımının en iyi olması sağlanamaz³²⁰. Bunu sağlayacak olan rekabetçi piyasa mekanizmasını etkin hale getirecek piyasa faktörlerinin çalışması ve bunları bünyesinde barındıran özel sektörün varlığıdır.

Türkiye ekonomisine baktığımız zaman, mal ve hizmet, emek, para ve sermaye piyasalarında tam rekabet koşullarının tam olarak geçerli olmadığını, aksine tekel, oligopol ve eksik rekabet koşullarının geçerli olduğunu görmekteyiz. Bu durum üretim faktörlerinin mobilitesinde yetersizlik, bölünmezlikler, üretim ve tüketimde dışsallıklar, eksik ve yetersiz bilgi, risk unsuru, geleceğin belirsizliği ve gelir dağılımında dengesizlikler yaratarak makro düzeyde kaynak israfına yol açmaktadır. Diğer yandan piyasa ekonomisinde yatırımların belirleyici unsuru kârdır ve özel

³¹⁸ SARISU: *age*. s. 13

³¹⁹ TİSK: *age*. s. 7

³²⁰ AKALIN: *age*. s.276

işletmeler kısa vadede yüksek kar güdüsü ile yatırım yapacakları için optimal kaynak dağılımı da sağlanamamış olur.

Yukarıdaki nedenlere bağlı olarak Türkiye gibi ülkelerde yalnızca KİT'leri özelleştirmekle etkin ve verimli bir kaynak dağılımı sağlanamaz. Çünkü özelleştirme uygulamalarından beklenen yararın sağlanabilmesi için ekonomide piyasa mekanizmalarının tam rekabet koşullarında işleyebileceği ortamın yaratılmasına bağlıdır. Bunun sağlanması için en önemli nokta ise ülkemizde yürürlükte bulunan piyasa ekonomisinin etkin işlemlerini engelleyen yapısal sorunların ve yetersizliklerin önlenmesidir.

Bu çerçevede öncelikle ülkemiz piyasalarında rekabeti geliştirmeyi sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalı, haksız rekabete ve kayıt dışı ekonomiye engel olacak bir vergi yasası ve sosyal güvenlik reform yasası çıkarılmalıdır. Bu düzenlemeler yapılmadan özelleştirme programları uygulanmaya devam ederse belki kısa vadede zararlı çalışan kamu iktisadi teşebbüsleri karlı özel işletmeler haline gelebilir ancak bir süre sonra kamu tekellerinden daha sakıncalı ve daha tehlikeli olan özel tekellerin ortaya çıkması engellenemez.

3.4. Özelleştirilen Kurumların Uygulamadan Sonra Etkin Bir Denetime Tabi Tutulması

Özelleştirme kamu kesiminin tekeli ve serbest rekabeti engelleyici uygulamalarına son vererek işletmelerin karlılık ve verimliliklerinin artmasını sağlamaktadır. Özelleştirme süreci içerisinde son aşama özelleştirme sonrasında işletmelerin izlenmesidir³²¹. Bu bağlamda Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000) "Alıcıların yükümlülükleri ve sorumlulukları satış sözleşmesinde açıkça belirlenecektir. Özellikle vadeli ve alıcıya sorumluluklar yükleyen satışlarda yatırım, istihdam ve verimlilik gibi konulardaki performansları bağımsız denetim kuruluşları aracılığıyla denetlenecektir. Stratejik önem taşıyan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinde teknolojik yenilenmenin sağlanması, yabancı tekeller

³²¹ ÇETİNKAYA: *age*. s. 249

oluşturulmaması ve kamunun kritik kararlarda kontrolünü sağlayacak Altın Hisseyi elinde bulundurması esas olacaktır. hükmü yer almaktadır³²².Yapılan bu düzenlemelerin ana amacı ülke ekonomisini ve toplum çıkarlarını korumak ve işletmelerin ekonomik olarak daha faydalı olmalarını sağlamaktır.

Yukarı da kısaca anlatılmaya çalışılan durumun fiilen yaratılabilmesi için; özelleştirme sonrası teknelci eğilimleri önlemek, serbest rekabet koşullarına işlerlik kazandırmak ve bazı kamu işletmelerinin doğal tekel durumların korumak amacıyla sektörlerin özelliklerine göre denetleyici ve düzenleyici kurumların oluşturulması zorunluluktur. Oysa gelişmekte olan ülkelerde bu tür kurumlar ya hiç yoktur ya da olsa bile örgütlenmesi çok zayıf olduğundan fiili durumlara müdahale gücü yoktur.

Ülkemizde de özelleştirme sonrası denetim ve izleme yürütmek üzere çeşitli kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumların başında Özelleştirme Yüksek Kurulu, Rekabet Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu ve Enerji Piyasasını Düzenleme Kurulu sayılabilir. Ancak, Türkiye’de tıpkı diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi henüz enerji, telekomünikasyon, şebeke suyu ve ulaştırma alanında kurumsal yapı zayıftır³²³. Özellikle kurumsal yapının zayıf olması özelleştirme sonrasında yaşananları olumsuz etkileyen en önemli faktör olmaktadır. Denetleyici ve düzenleyici kurumların zayıf yapısı gelişmekte olan ülkelerde işlerini iyi yapamamalarına neden olmakta ve bu durum özelleştirmenin olumsuz sosyal etkilerini daha da artırmaktadır.

Bu bağlamda ülkemizde 2006 yılının son çeyreğinde yılın en büyük özelleştirme ihalesinin yapılması planlanmaktadır. Bu özelleştirme 2.7 milyar YTL’ lık bedelle enerji sektöründe yapılacak ve özelleştirme idaresi tarafından 20 adet elektrik dağıtım bölgesi sırasıyla özelleştirilecektir³²⁴. Dolayısıyla yapılacak bu büyük özelleştirme sonrasında düzenleme ve denetleme kurumları görevlerini eğer iyi bir şekilde yerine getirmeyecek olurlarsa geçmiş dönemlerde elektrik ve şebeke suyu üretim ve dağıtım özelleştirmelerinde yaşanan olumsuzlukların tekrar gündeme gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Örneğin: özellikle geçmiş dönemlerde yap-işlet-devret ve yap işlet

³²² DPT: age. s. 167

³²³ <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haber no=184300&tarih=14.04.2006 11.07.2006>

³²⁴ Takvim Gazetesi: Yılın En Büyük Özelleştirmesi Enerjide Ekonomi Sayfası :7 27.08.2006

yöntemleriyle özel sektöre yaptırılan tesislerde üretilen enerji bir yandan maliyeti itibariyle Sayıştay raporlarına göre 2004 yılı rakamlarına göre devlete 2.4 milyar dolar zarar açmış, diğer yandan ise halkın pahalı enerji kullanmasına neden olmuştur. Ayrıca yaşanan sık elektrik kesintileri de bu sorunun artısidir.

Benzer bir olay ise İzmit Büyükşehir Belediyesi tarafından özel sektöre yapışlet-devret modeliyle yaptırdığı İzmit Eysel ve Endüstriyel Su Temin projesinde yaşanmış ve bu projeden de devlet yine Sayıştay raporlarına göre 1,3 milyar dolar zarara uğratılmıştır. Başka bir örnek teşkil eden Türk Telekom Anonim Şirketi'nin özelleştirilmesinde Oger Telekom Anonim Şirketine devredilen kurum varlıklarının 25 yıllık imtiyaz süresinin sonunda devlete iade edilip edilmeyeceği de bilinmemektedir. Bu durum açıkça Telekomünikasyon Kurumu'nun zayıflığını göstermektedir³²⁵.

Bu konuda 1984-1988 döneminde Sümerbank üst düzey yönetimi tarafından Türkiye genelinde özelleştirmeden sorumlu kuruma özelleştirmeye ilgili görevlerinde yardımcı olmak üzere “Özelleştirme Koordinasyon Kurulu” adı altında bir danışma ve değerlendirme organının oluşturulması teklif edilmiştir³²⁶. Bu kuruluşun amaçlandığı şekilde görev yapabilmesi için olayın içinde yer alan üst düzeydeki tüm birimlerin temsil edilmesi kararlaştırılmıştır. Böylelikle yapılacak özelleştirme uygulamalarının olumlu ve olumsuz tüm yönleri önceden tartışılmış olacak ve ileride ortaya çıkması muhtemel sorunların da önlemi alınmış olacaktır. Bu kuruluşun görevleri ise³²⁷, özelleştirme kapsamına alınacak kamu işlemlerinin;

-Yıllık yatırım ve finansman programları ile bütçelerini,

-Orta ve uzun vadeli yatırım projelerini,

-Bilanço ve diğer hesap listelerini,

-Özelleştirme stratejisi konusundaki düşüncelerini değerlendirme ve tekliflerini ilgili

kurumlara sunmak olarak belirlenmiştir. Ancak her açıdan büyük fayda sağlayacak olan böyle bir kurumsal yapı ne yazık ki oluşturulamamıştır.

³²⁵ Süleyman YAŞAR: Vatandaş Elektrik Çarptı. Radikal Gazetesi Ekonomi Sayfası 14.04.2006

³²⁶ Türk Demokrasi Vakfı: **Türkiye’de Özelleştirme**. (Türk Demokrasi Vakfı Araştırma Raporu. Yetkin Basımevi. Ankara. 1994), Sayfa:70

³²⁷ TDV: **age**. s. 71

Gelişmiş ülkelerde özelleştirme sonrası yukarıda değindiğimiz olumsuzlukların yaşanmaması için özelleştirilen sektörlerin özelliklerine göre çok iyi örgütlenmiş ve iyi çalışan çok sayıda düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin; özelleştirme uygulamaları konusunda birçok ülkeye model olarak gösterilen İngiltere’de bu amaçla dört adet özelleştirme sonrası uygulamaları ve sonuçlarını denetleyici ve düzenleyici kuruluş oluşturulmuştur. Bunlar³²⁸; Gaz Sağlama Yönetimi (Office Of Gas Supply), Adil Ticareti İzleme Yönetimi (Office Of Fairtrading Review), Monopol ve Şirket Birleşmeleri Komisyonu (Monopolies and Mergers Commission), Telekomünikasyon Yönetimi (Office Of Telecommunication) dir. Bu kurumların görevleri ve yetkileri kuruşlu yasalarında açık ve net bir şekilde ortaya konulmuştur.

3.5. Politik Bir Ortam Oluşturulması

Türkiye’de özelleştirmede genel olarak politik kararlılığı göstermiştir. Bunu 1985 yılından sonra yapılan yasal düzenlemelerde görmek mümkündür. Ancak söz konusu kararlılığın yeteri kadar başarı uygulandığını söylemek ise zordur³²⁹. Diğer yandan Türkiye’nin 1985-1998 aralığında değer olarak planlanan özelleştirmelerin sadece % 3-5’i gibi bir kısmını gerçekleştirebildiği görülmektedir. Almanya’nın 1990-1997 aralığında tüm Doğu Almanya’daki özelleştirmeyi tamamladığını söylersek gecikmenin asıl boyutu ortaya çıkacaktır³³⁰. Bu gecikmenin çeşitli nedenler arasında uygun politik ortamın oluşturulamaması en önemli neden olarak sayılabilir. Özelleştirmeye uygun politik ortamın yaratılamamasının nedenleri aşağıda incelenmiştir.

-Türkiye’de siyasi mekanizmanın özelleştirme konusunda bir karara varamamasıdır. Çünkü özelleştirme konusunda siyasi bir uzlaşma sağlanamazsa sağlıklı bir uygulama yapmak olanaksızdır. Bir siyasi iktidarın aldığı özelleştirme kararına muhalefet partilere karşı çıkar, bir hükümetin özelleştirdiği kamu iktisadi teşebbüsünü diğer hükümet devletleştirirse ve hatta aynı partilerden oluşan koalisyon hükümetin zamanında bile farklı iki özelleştirme uygulaması yapılırsa özelleştirmeden başarılı bir

³²⁸ ŞENER: age. s. 52

³²⁹ ÇETİNKAYA: age. s. 247

³³⁰ AKALIN: age. s. 283

sonuç alınmaz. Örneğin son Demirel hükümeti döneminde PTT ve TEK özelleştirilme kapsamı dışına çıkarılmış fakat kısa bir süre sonra iktidara gelen aynı partinin değişen genel başkanı Tansu Çiller tarafından PTT ve TEK tekrar özelleştirme kapsamına alınmıştır³³¹.

-Ülkemizde Toprak Mahsulleri Ofisi, Ziraat Bankası, Halk Bankası, Tekel, Çaykur, ve Türkiye Şeker Fabrikaları gibi özelleştirme konusu KİT'lerin özelleştirilmelerinin sosyal seçim aracılığıyla siyasi iktidarı belirleyecek nitelikte bir güç olduğunun tüm partilerce farkında olunması³³². Diğer bir ifadeyle çiftçilere, esnafa ve halkın önemli bir bölümüne gelir transferi yapan söz konusu kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmeleri sonucu yaşanacak oy kaybının siyasi partileri endişeye sevk etmesi.

-Türkiye'de özelleştirme hareketine yargı mekanizmasının sıcak bakmaması. Anayasa Mahkemesinin özelleştirme konusunda iki farklı karar vermesi bunun en güzel örneğidir. 1984 yılında Halkçı parti genel başkanı Necdet CALP özelleştirmenin Atatürk'ün iktisadi devletçilik anlayışına uymaması nedeniyle anayasaya aykırı olduğunu iddia ederek mahkemeye başvurmuş mahkeme konuyu inceledikten sonra red kararı vermiştir. (Karar Sayısı: 1985/4) ardından 1994 yılında anayasa profesörü Mümtaz SOYSAL tarafından elektrik tesislerinin özelleştirilmesi anayasaya aykırıdır teziyle başvurusu üzerine anayasa mahkemesi lehinde karar vermiştir. (Karar No: 1994/42-2)³³³

-Türkiye'de özelleştirme hareketinin bürokrasi, sendikalar ve seçmenlerden oluşan karmaşık bir yapılanma tarafından engellenmesi. Bu yapılanma içinde özellikle seçmenin (çiftçi+esnafa) kamu iktisadi teşebbüslerinin vergi mükelleflerinden gelir transferi mekanizması olarak kullanıldığının bilincinde olması³³⁴.

Yukarıdaki bilgiler ışığında siyasi ve ekonomik istikrarın birlikte mevcut olduğu dönemlerde adım adım ve karalılıkla gerçekleştirilecek özelleştirme uygulamaları ile Türkiye ekonomisine çok olumlu katkılar sağlanacaktır. Diğer bir ifadeyle, toplumun büyük kesiminin desteğini alacak güçlü bir siyasi iktidar tarafından iyi düşünülmüş bir istikrar programının parçası olarak uygulamalardan olumsuz etkilenebilecek kesimlerin kayıtlarını telafi edecek şekilde tedbirler alınmış olduğu, kamu harcamalarının asgariye

³³¹ DURAN: *age*. s. 82

³³² AKALIN: *age*. s. 284

³³³ <http://www.ceterisparibus.net/turkiye/guncel.htm> 28.08.2006

indirildiği bir ortamda gerçekçi ve işlevsel bir vergi reformu ve istikrarlı bir para politikası ile birlikte yürütülecek özelleştirme programının büyük faydalar sağlayacağı açıktır.

3.6. Kamuoyu Oluşturulması

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu güne kadar halkın geniş bir kesimi büyük bir özveriyle ve ödediği vergilerle kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulmasına ve faaliyette bulunmasına aktif katkıda bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ancak, özelleştirme konusunda daha ilk yıllardan itibaren toplumun yeteri kadar bilgilendirilmesi yapılmamıştır³³⁵. Bilgilendirilmesi yapılmayan halkın özelleştirme konusunda kulaktan dolma bilgilerle olumsuz fikirlere sahip olması sonucu özelleştirmeye karşı çıkması kaçınılmaz bir sonuçtur.

Günümüzde bir yandan KİT'lerin siyasi iktidarların, politikacıların, yöneticilerin ve toplumdaki bazı güçlerin çıkar kapısına dönmesi nedeniyle özelleştirmeye engel olmaları, diğer yandan özelleştirme konusunda bilimsel anlamda bilgilendirilemeyen halkın devletin gücünü yitireceğine, kamu mallarının satılacağına ve işsiz kalacağına inanması nedeniyle özelleştirme uygulamalarına karşı çıkmasıyla özelleştirme uygulamalarının en önemli ögesi olan toplumsal uzlaşa sağlanamamış ve özelleştirme çalışmalarının çoğu başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Özelleştirme konusunda toplumsal uzlaşmaya bugüne kadarki uygulamalarda yeterince önem verilmemiştir. Özellikle uygulamalardaki şeffaflık konusu uzun süre basın ve kamuoyunda ciddi olarak tartışılmıştır³³⁶. Diğer yandan parlamentonun ve kamuoyunun özelleştirme uygulamaları ve sonuçları hakkında yeterince bilgilendirilmemesi, çoğu özelleştirme uygulamalarının yangından mal kaçırırmasına ve gizli olarak yürütülmesi, halk, işçi, işveren, sendikalar, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve benzeri toplumsal örgütlerin görüş ve önerilerinin dikkate alınmaması

³³⁴ AKALIN: *age*. s. 284

³³⁵ ÇETİNKAYA: *age*. s. 247

³³⁶ AKTAN: *age*. s 59 (1998)

sorunu daha da derinleştirmiştir. Bu durum özelleştirmeye karşı çıkan çıkar gruplarının ellerine büyük bir koz vermiştir.

Aslında özelleştirmenin ülkemiz için bir gereklilik olduğu bu gün kamuoyunun büyük bir bölümü tarafından kabul edilmektedir³³⁷. Buradaki asıl sorun ise; ülkemizin dünyanın büyük bir bölümüne tanıttığı özelleştirme uygulamalarının gerekliliği konusunda kamuoyunu oluşturan farklı kesimler arasında konsensüsü sağlayamamış olmasıdır³³⁸.

3.7. Zamanlama ve Takvim

Daha önceki bölümler de değinildiği gibi Türkiye’de özelleştirme çalışmalarına birçok ülkeden daha önce başlanılmasına rağmen hem arzulanan hedeflere ulaşılamamış hem de tüm bu ülkelerin gerisinde kalmıştır. Dolayısıyla özelleştirme konusunda gerekli platformların oluşturulması ve arzulanan hedeflere ulaşılabilmesi için önemli konulardan birisi zamanlama ve takvimdir³³⁹. Öncelikle gerçekçi bir özelleştirme takviminin hazırlanması ve uygulamaya konulması gerekmektedir³⁴⁰. Örneğin 1985-1998 yılları aralığında yaklaşık 13 yıllık süreçte Türkiye’nin kamu iktisadi teşebbüsleri toplamının çok az sayıda kısmının özelleştirilebildiği ve bu uygulamaların çoğununda yargıdan döndüğü dikkate alındığında ilan edilen özelleştirme takviminin çok aşırı hedeflere yönelik olduğu kolayca anlaşılmaktadır. Bu nedenle beş yıldan kısa ve on yıldan uzun olmayan bir özelleştirme takvimi yapmak ve koşullara göre takvimin uygulanması sırasında yürütmeyi hızlandırmak veya yavaşlatmak mümkündür³⁴¹.

KİT’lerin tümüyle ancak uzun vadede özelleştirilebileceği hatta bazı, KİT’lerin uzun dönemde dahi tümüyle özelleştirilmesinin sakıncalı olabileceği göz ardı edilmemelidir³⁴². Diğer yandan bir kamu işletmesinin özelleştirilmesine karar verildikten sonra özelleştirme için belirlenen zaman ve takvim açıklanmalı ve

³³⁷ SARISU: *age*. s. 22

³³⁸ File://A:\medya-040604suslu.htm 28.08.2006

³³⁹ TDV: *age*. s. 71

³⁴⁰ AKALIN: *age*. s. 284

³⁴¹ AKALIN : *age*. s. 284

³⁴² AKTAN: *age*. s. 50 (1998)

uygulamalar bu tarihler aşılmadan gerçekleştirilmelidir. Çünkü özelleştirmede süre çok önemlidir. Özelleştirmede belirlenen takvime uyum sağlanmazsa ve süre aşılsa uygulamaya olan ilgi azalır, işletme değerinin altında satılmak zorunda kalınabilir.

Bu durumun diğer bir sakıncası ise yabancı sermayenin gecikme nedenine daha cazip fırsatlar sunan ülkelere ve alanlara kaymasıdır. Herkes tarafından bilinen bir gerçektir ki yabancı sermayenin girişini hızlandırmak bakımından özelleştirme en büyük silahtır³⁴³. Diğer bir ifadeyle ülkemize yüksek teknolojiyi getirmek ve küresel rekabette iddialı olmak için kamu iktisadi teşebbüslerinin bir kısmının yabancılara satılması yararımızdır.

3.8. Özelleştirme Politikasının Yeniden Yapılandırılması

Bu güne kadar yapılan özelleştirme uygulamalarına yönelik hatalardan da ders alınarak özelleştirme politikasının yeniden yapılandırılması zorunludur. Genel olarak dünyadaki özelleştirme programlarının uygulanmasında yedi aşamalı bir zincir belirlenmiştir. Buna göre³⁴⁴;

Birinci aşama; önce yasal düzenlemelerin yapılmasıdır. Çünkü özelleştirme programının uygulanabilirliği büyük ölçüde ülkenin anayasasına ve hukuki yapısına bağlıdır. Dolayısıyla böyle bir programı başlatmak isteyen ülkeler öncelikle hukuki yapılarındaki özelleştirmeyi engelleyici hükümleri değiştirmelidir. İkinci aşama; toplumsal eylemin belirlenmesi ve çalışanların durumlarının tespit edilmesidir. Üçüncü aşama; kamu işletmelerinin yeniden yapılandırma çalışmalarıdır. Burada tüm kamu işletmeleri ürettikleri mal ve hizmetlerin niteliklerine ve ülke ekonomisi için oynadıkları role göre bir sınıflamaya tabi tutulmaktadır. Dördüncü aşama; özelleştirilecek kamu işletmelerinin tespit edilmesidir. Bu aşamada özelleştirmeden beklenen amaçlar dikkate alınarak özelleştirilecek işletmeler tespit edilir. Beşinci aşama, sermaye piyasasının düzenlenmesi ve mali teşviklerin sağlanmasıdır. Diğer bir ifadeyle özelleştirme kapsamındaki işletmelerin hisse senetlerinin ne şekilde satılacağına tespit edilmesidir. Altınca aşama, özelleştirmeyle ilgili özel hareket planlarını hazırlamaktır. Buna göre

³⁴³ File:///A:\medya-040604suslu.htm 28/08/2006

hangi işletmelerin hangi şartlarda ve hangi şekilde özelleştirileceği belirlenmektedir. Yedinci ve son aşama ise özelleştirme programının uygulamaya konulmasıdır.

Bu bağlamda Dünya bankası, Uluslar arası Para Fonu ve OECD raporlarında da sıklıkla vurgulandığı üzere özelleştirmede uygulanan modeller ülkeden ülkeye değişmekle birlikte özelleştirmeye uzun yıllar boyunca uğraş vermiş ve başarılı uygulamalar gerçekleştirilmiş ülkelerin deneyimlerinden ortaya çıkan yukarıda yazılı kuralların değişmediği ve önemini koruduğu gözlenmektedir³⁴⁵.

Yukarıdaki bilgiler ışığında ülkemiz özelleştirme politikası da yeniden yapılandırılmalıdır. Bunun için;

-Özelleştirmenin amaç ve stratejisi yeniden çizilmelidir. Özellikle etkinlik ve verimlilik dikkate alınmalı ve özelleştirme gelirleri bugüne kadar olduğu gibi bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılmamalıdır.

-Ülkemiz ekonomisindeki yapısal bozukluklar süratle düzeltilmeli ve ekonomi istikrarlı bir yapıya kavuşturulmalıdır. Serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak tam rekabet koşulları sağlanmalıdır.

-Özelleştirmenin gerekliliği, amaç ve hedefleri halka iyi bir şekilde tanıtılmalı ve kamu oyu desteği sağlanmalıdır. Çünkü toplumsal uzlaşının olmadığı bir programın başarıya ulaşma şansı yoktur.

-Özelleştirmeye ilgili olarak sağlam bir hukuki yapı oluşturulmalıdır. Öncelikle özelleştirme uygulamalarına engel teşkil eden anayasal ve yasal hükümler düzeltilmeli veya gerekiyorsa kaldırılmalıdır. Bu bağlamda piyasadaki rekabeti ve serbestleşmeyi engelleyen yasalarda düzeltilmelidir.

-Özelleştirmeye ilgili olarak bağımsız ve tam yetkili bir kurum oluşturulmalıdır. Bu kurula politik anlamda müdahaleleri önlemek için yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

-Özelleştirme kapsamına alınacak KİT'ler bilimsel yöntemlerle tespit edilmelidir. Örneğin; serbest piyasa şartlarında faaliyet gösteren KİT'ler öncelikle özelleştirilmelidir.

-Özelleştirme sonrası ortaya çıkması muhtemel olan olumsuz sosyal sonuçların önlenmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

³⁴⁴ TES-İŞ: age. s. 10

-Özelleştirme sonrasında özelleştirilen KİT'ler dikkatle izlenmeli ve ortaya çıkması muhtemel özel tekelleri önleyici yasal düzenlemeler getirilmelidir.

-Ülkemizin izlemekte olduğu ekonomik politikaların gereği öncelikli hedefimiz kalkınma ve büyümedir. Bu hedeflerin lokomotifleri olan yatırımların sağlanması için ihtiyaç duyulan yabancı sermaye mutlaka ülkemize çekilmelidir. ,

-KİT'lerin satışından elde edilecek gelirler özel bir fonda toplanmalı ve kesinlikle bütçe açıklarının finansmanında veya kamu cari harcamalarında kullanılmamalıdır.

-Kuruluş amaçlarına olan katkısı bitmiş, sürekli zarar eden ve yeniden yapılandırma programına alınsa dahi ülke ekonomisine faydalı hale gelemeyecek olan kamu işletmeleri derhal tasfiye edilmelidir.

Bu kurallara uygun olarak yeniden yapılandırılacak bir özelleştirme programı kanımızca daha başarılı sonuçlar verecektir.

SONUÇ

Ulusal ekonomiler içinde devletler çeşitli zorunluluklardan dolayı özel sektörün faaliyette bulunması gereken alanlarda kamu işletmeleri kurarak halkın ihtiyaçlarını karşılama yoluna gitmişlerdir. Bu bağlamda ülkemizdeki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kuruluş nedenleri ortaya konulurken uzun bir savaşın sonucunda yeni kurulan genç Türkiye Cumhuriyeti'nin iç ve dış güvenlik sorunları ile savaşın geride bıraktığı olumsuzlukların bir an önce giderilmesi ihtiyacı da ön plana çıkmıştır.

Türkiye ekonomisinin de kamu iktisadi teşebbüsleri kalkınma ve refahta coğrafi dengenin sağlanması, topluma belirli nitelikte ve ucuz fiyattan mal ve hizmet arzı, ekonomik istikrarı koruma ile sosyal adaletin sağlanması konusunda üzerlerine düşen görevleri başarıyla yerine getirmişlerdir. Kuruluşlarından bugüne kadarki süreç içerisinde siyasi iktidarların yanlış tutum ve politikalarına rağmen Türkiye ekonomisine çok büyük katkılarda bulunmuşlardır.

Uzun yıllar yukarıda sayılan hizmetleri başarıyla yerine getiren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1970 yıllarda dünya ekonomisinde yaşanan olumsuzluklara koşturarak ekonomik performanslarını yitirmişler verimli ve etkin çalışmayan, tekel olmanın avantajlarını sınırsızca kullanan, politik etkenlere açık bulunan birer sorun yumağı haline gelmişlerdir. Ayrıca yıllar boyunca hazineden yapılan sübvansiyonlarla faaliyetlerini sürdürme alışkanlığı içine girmiş olan kamu iktisadi teşebbüslerinin zararları, her geçen gün biraz daha büyümektedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin gerçek zararlarına ilave edilmesi gereken görev zararları yanında finansmanlarını temin edecek fonlara sahip olmamaları da zararlarının dışın da finansman ihtiyaçlarının devlet kaynaklarından sağlanmasına yol açmaktadır.

Yaşanan bu durum üzerine 1980'lerin başından itibaren tersine bir uygulama başlatılmış ve dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de yapılan özelleştirmeler sonucunda hükümetler ekonominin değişik sektörlerinde yer alan kamu işletmelerini özel sektöre devretme çabası içine girmişlerdir.

Özelleştirme dar anlamda kamu iktisadi teşebbüsleri mülkiyetinin kısmen veya tamamen özel sektöre satılması, geniş anlamda ise piyasa ekonomisini güçlendirmek ve ekonomideki rekabeti artırmak amacıyla devletin ekonomik etkinliğini sınırlamak ya da tamamen ortadan kaldırmak olarak tanımlanmaktadır. Ancak özelleştirme olgusu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı motiflere dayanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme genellikle bütçe açıklarını kapatmak, dış borçları finanse etmek, kötü yönetim ve rüşvetle mücadele etmek için kullanılırken, gelişmiş ülkelerde ise, piyasa ekonomisinin daha iyi işleyebilmesi için uygun rekabet koşullarını yaratmak amacıyla bir tür yeniden yapılanma aracı olarak kullanılmaktadır.

Bu bağlamda 1980 yılından bu yana gelişmiş ve gelişme yolundaki ülkelerde, 1990'dan sonra eski merkezi planlı ekonomiye sahip ülkelerde özelleştirme politikaları uygulamaya konulmuş ve dünya ekonomisinin yeniden yapılanmasında önemli bir role sahip olmuşlardır. Günümüzde birçok ülke hükümetleri sahip oldukları kamu işletmelerini özelleştirme çabası içindedirler. Ancak bütün bu olumlu gelişmelerin yaşanabilmesi için asgari bir takım koşulların yerine getirilmesi gereklidir. Bunları;

- Özelleştirme genel ekonomi politikasının bir parçasıdır. Dolayısıyla ekonomide yeniden yapılanma içinde ekonomi, maliye ve bütçe politikalarıyla birlikte ele alınmalıdır.

- Kapsamlı bir istikrar programının içinde ele alınmalıdır.

- Başarıya ulaşmak için ekonomide ekonomik ve siyasi istikrarın sağlamış olması gerektiği unutulmamalıdır.

- Özelleştirmeye karşı çıkanlar, toplumsal anlaşmanın sağlanması açısından mutlaka ikna edilmeli, halka özelleştirmenin gerekliliği açıkça anlatılmalı ve toplumsal uzlaşa sağlanmalıdır.

- Şayet hükümetler tarafından özelleştirmeye karar verilmiş ise uygulamalar süratli bir biçimde gerçekleştirilmeli ve mutlaka başarı sağlanmış olmalıdır.

- Bütün özelleştirme işlemleri şeffaf olmalı ve kamuoyu aydınlatılmalıdır.

- Özelleştirme de esas amacın kamu gelirlerini artırmak değil, ekonomide etkinliği ve verimliliği artırmak olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla özelleştirme gelirleri yeni yatırım alanlarında kullanılmalı asla bütçe açıklarını veya borçları kapatmakta kullanılmamalıdır.

- Özelleştirmeler sonucunda ortaya çıkması muhtemel sorunlar iyi etüd edilmeli ve gerekli tedbirler alınmalıdır.

- Kamuya ait tekeller ortadan kaldırılırken, özel tekellerin oluşmamasına dikkat edilmelidir.

şeklin de sıralamak mümkündür.

Sonuç olarak Türkiye'nin ekonomik kalkınmasında önemli katkıları olan bu kuruluşları günümüz ekonomik şartlarında değerlendirmek ve sorgulamak en büyük yanlışıdır. Dolayısıyla bu kuruluşların önemi ve Türkiye ekonomisi için anlamı ancak yıllar öncesinin ekonomik şartları düşünülerek değerlendirildiğinde anlaşılacaktır. Bu bağlamda Türkiye ekonomisinin kalkınmasında önemli roller üstlenmiş kamu iktisadi teşebbüslerini günümüz ekonomik şartlarına uygun olarak yeniden yapılandırmak ve stratejik öneme haiz olanların dışındakileri özelleştirmek, yeniden yapılandırmanın ve özelleştirmenin imkânsız olduğu kuruluşları ise kapatarak Türkiye ekonomisi üzerindeki yüklerinden kurtulmak izlenecek en akıllıca politika olacaktır.

KAYNAKÇA

- ATASOY, Veysel. **Türkiye’de KİT ve Özelleştirme Sorunu.**Ankara, 1993
- AKTAN, Coşkun Can. **KİT’lerde Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi.**
Ankara: TİSK İnceleme Yayınları No: 1990
- AKTAN, Coşkun Can. **Özelleştirme ve Türkiye Deneyimi ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar.** Ankara: 1998
- AKALIN, Güneri. **KİT’ler ve Özelleştirilmeleri.** Ankara: Gazi Kitapevi, 2003
- AKGÜÇ, Öztin. **KİT’lerin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları.** İstanbul: İstanbul Üni.İktisat Fakültesi Yayınları. 1981
- AKYÜZ, Yılmaz. Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme: Latin Amerika Deneyimi. **“ Mülkiyeliler Birliği Dergisi ”** Sayı: 165-c.XVIII.Sayfa:12 1994
- ALPER, Yusuf. **Özelleştirme.** Ankara: Sağlık İş Yayınları. 1993
- ALPER, Yusuf. **İktisadi ve Sosyal Amaçlarıyla Özelleştirme.**
Ankara: Sağlık İş Yayınları. 1994
- AFŞAR, Hayrettin, Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri. **“ Hazine Dergisi ”** Sayı: 9. 1998
- ALTINOK, Tevfik. **KİT Sorunları ve Çözüm Yolları.** Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No: 1982/241.Başbakanlık Basımevi.1982

- ALTINTAŞ, M.Berra. **KİT'nin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri.** Ankara: 1988
- AVŞAR, Muammer. **Türkiye'de Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi.** Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 161. 1999
- BAKLACIOĞLU, Sadık. **KİT. Genel Esaslar Çeşitli Ülkelerde, Türkiye'de.** Ankara: Ekonomi ve Maliye Enstitüsü Yayınları No: 3. 1976
- BAŞKAYA, Fikret. **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü.** İstanbul: 1994
- CEVİZOĞLU, M.Hulki. **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme.** İstanbul: İlgı Yayıncılık ltd. 1989
- CEYLAN, Ali-VERGİLİEL, Melek. **Türkiye'de KİT. ve Özelleştirme.** Bursa: Uludağ Üni. Güçlendirme Vakfı Yayınları No: 17. 1989
- ÇAKAL, Recep. **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon.** Ankara: DPT.Yayınları No: 2455. 1996
- ÇETİNKAYA, Özhan. **Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme.** Bursa: Ekin Kitapevi.2001
- DOĞAN, Yahya. **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme.** İzmir: Fakülteler Kitapevi.1993
- DURAN, Mahmut. **Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları.** Ankara: Editör: Ergin ARIOĞLU. Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme. Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını. 1994
- EKER, Aytaç. **Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları ve Sonuçları.** Manisa: Celal Bayar Üni. Özelleştirme Sempozyumu 28.29 Nisan. 1994
- ERİŞ, Metin. **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Halka Açılma.** İstanbul: Boğaziçi Üni.Yayınları No: 57. 1983
- EĞİLMEZ, Ayfer. **Kapitalist Sistemde Yeni Sağ Politikaların Yükselişi, KİT'ler ve Özelleştirme.** Ankara: TMMOB KİT'ler ve Özelleştirme Konulu Sempozyum Bildirileri. 1994
- FRASER, Robert. **Privatization: The UK Experience and International Trends.** London: 1988
- GEREK, Sevgi. **Kalkınma, Küreselleşme ve Türkiye.** Eskişehir: Anadolu Üni. Yayınları,1999
- GÜROL, Mehmet Ali. **Bir Sosyal Özelleştirme Yöntemi, Çalışanlara Pay Ortaklığı " Türkiye Uygulaması "** Ankara: Hak İş Yayın No: 18. 1994
- GÜZEL, Ali. **Özelleştirmenin Hukuksal Boyutları ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar.** Ankara: Editör: Ergin ARIOĞLU. Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme. Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını. 1994
- Genel Rapor 2000.** Ankara: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. 2002

- Hediyelik Santral,Enerjinin Özelleştirilmesine Hayır.** İstanbul: TES İŞ Yayınları 1999
- İNSEL, Ahmet. **Düzen ve Kalkınma Kısılacında Türkiye “ Kalkınma Sürecinde Devletin Rolü ”** İstanbul: Ayrancı Yayınları. 1996
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Bildirileri.** Ankara: TMMOB Ankara Sempozyumu.MF.Ltd.Şti. 1994
- KARATAŞ, Süleyman. **Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler.** İstanbul: Veli Yayınları. 1992
- KARLUK, Rıdvan. **Türkiye’de KİT.ve Özelleştirme.** İstanbul: Esbank Yayınları No:5. 1994
- KİLCİ, Metin. **KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması.** Ankara: DPT Yayınları No: 2340. 1994
- KİLCİ, Metin. **Başlangıcından Bugüne Türkiye’de Özelleştirilme Uygulamaları “1984-1994”.** Ankara: DPT Yayınları. 1994
- KÖK, Recep. **KİT.Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama.** Erzurum: Atatürk Üni. İİBF.YayınlarıNo:95. 1993
- KÖSE, Ahmet Haşim. ALPKENT, Nurettin. BİRBİL, Dilek. **KİT’de Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri Gereksinimi.** Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 512. 1993
- LORDOĞLU, Kuvvet. MÜFTÜOĞLU, Özgür. **Çalışma İlişkilerinde Yeni Bir Boyut: Özelleştirme ve Etkileri.** Ankara: Editör: Ergin ARIOĞLU. Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme. Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını. 1994
- MUNCK, Ronaldo. **Emeğin Yeni Dünyası.** Çeviren: Mahmut Tekçe. İstanbul: Kitap Yayınevi. 2003
- ÖNDER, İzzettin. **Özelleştirmeye Genel Yaklaşım.** Ankara: Editör: Ergin ARIOĞLU. Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme. Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını. 1994
- Özelleştirme Olayı “ Toplumsal, Ekonomik Boyutları ve Çalışanların Sorunları Üzerine Bir İnceleme ”** Ankara: TES İŞ Yayınları. 1992
- Özelleştirmenin Neresindeyiz.** Ankara: TİSK İnceleme Yayınları No: 24. Plaka Matbaası. 1999
- Ön Ulusal Kalkınma Planı 2004-2006.** Ankara: Yüksek Planlama Kurulu Yayını. 2003
- PEHLİVAN, Osman. **Kamu Maliyesi.** Trabzon: Derya Kitapevi. 2000
- POLLİT, Michael G. **A Survey Of The Liberalisation Of Public Enterprises In The UK.Since 1979.** London: University Of Cambridge. 1999
- SAĞLAM, Dünder. **Türkiye’de KİT’lerin Yapısı ve Zarar Nedenleri.** Ankara: İ.T.İ.A. Bilim Dizisi No:2. 1980
- SAVAŞ, Vural. **Satılmışların Ekonomisi.** İstanbul: Bilgi Dizisi No:133. Bilgi Yayınları.2002

- SARISU, Ayhan. **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme, Genel Bir Değerlendirme.** Ankara: 2003
- ŞENER, Orhan. **Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları.** Ankara: Editör: Ergin ARIOĞLU. Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme. Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını. 1994
- TÜRKER, Masum. **Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu ve Özel Sektör İşbirliği, Özelleştirme ve Muhasebe Mesleği.** Ankara: TURMOB Yayınları No: 39. 1998
- Türkiye’de Özelleştirme.** Ankara: ÖİB.Yayınları.2002
- Türkiye’de Özelleştirme.** Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Araştırma Raporu. Yetkin Basımevi. 1994
- ULUCAN, Devrim. **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuki Çerçevesi.** Ankara: Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri.8.9 Nisan.1996. 1998
- UZUNOĞLU, Sadi. **Türkiye’de Özelleştirme.** İstanbul: İstanbul Üni. İ.İ.B.F.Yayınları No: 265. Alfa Basım Yayım ve Dağıtım. 1996
- Vatandaş Elektrik Çarptı.** Süleyman YAŞAR. Radikal Gazetesi.14.04.2006
- YAMAN, Hüseyin. “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri.” **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi.** Yıl: 2000. Sayı: 3. 2000
- Yüksek Denetleme Kurulu’nun Denetimine Tabi Kuruluşların Faaliyetleri İle İlgili Toplu Bilgiler.** Ankara: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. 2001
- “Ekonomi Sayfası” **Sabah** 5 Ağustos 2006
- “Ekonomi Sayfası” **Takvim** 20 Ağustos 2006
- “Ekonomi Sayfası” **Takvim** 26 Ağustos 2006
- “Ekonomi Sayfası” **Takvim** 27 Ağustos 2006

WEB KAYNAKLARI

- <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/mevzuat/kit-lis.html>. 27.12.2005
- <http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/20046gerekçe/bölüm10/bölümX.htm> 15.11.2005
- http://www.ydk.gov.tr/genel_rapor2000/IC.htm.sayfa:14.15.11.2005
- http://www.ydk.gov.tr/genel_rapor2000/IC.htm.sayfa:2 15.11.2005
- http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm. 22.11.2005
- <http://www.sdd.org.tr/necaterder4.htm> 16.02.2006
- http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirm.htm 15.11.2005
- http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm 15.11.2005

<http://www.oib.gov.tr/basbakanlik/yasal-cerceve.htm> 15.11.2006

<http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003-gerceklesenler.htm> 15.11.2005

<http://www.oib.gov.tr/basbakanlik/ozellestirme-amaç.htm> 15.06.2006

<http://Makdis.pamukkale.edu.tr/mak.17.htm> 01.08.2006

<http://www.dtm.gov.tr/ead/ekonomi/sayi13/ktrend.htm> 21/04/2003

<http://www.bumko.gov.tr/mevzuat2005gerekce/bolum11.htm> 27/11/2005

http://www.oib.gov.tr/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm 15/11/2005¹

http://www.oib.gov.tr/uygulamalar/1985-2005_gerceklesenler.htm 28/08/2006

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/2006_uygulamalar/ilandaolanlar.htm 28/08/2006

<http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar-htm> 28.08.2006

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/yazicik/ozellestirme.htm> 28/08/2006

<http://www.oib.gov.tr/uygulamalar/2006-uygulamalar/iptaledilenler.htm> 28/08/2006

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/yazicik/ozellestirme.htm> 28/08/2006