

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

BAZI DÜNYA ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE
ÖZELLEŞTİRME VE KAMU FİNANSMANINDAKİ YERİ

SELAMİ KAVUN

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA

Mayıs 2009

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
TABLOLAR LİSTESİ	iv
GRAFİKLER LİSTESİ	v
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1
1. PROBLEM	2
2. AMAÇ	3
3. ÖNEM	4
4. VARSAYIMLAR.....	5
5. SINIRLILIKLAR	5
6. YÖNTEM.....	6
6.1. Araştırma Modeli.....	6
6.2. Veriler ve Toplanması	6
6.3. Verilerin Çözümü ve Yorumlanması.....	7
6.4. Süre.....	7
7. GÜÇLÜK	7
8. TANIMLAR.....	7
BİRİNCİ BÖLÜM	8
ÖZELLEŞTİRME	8
1. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN KAVRAMSAL BOYUTU	8
1.1. Kamu İktisadi Teşebbüsü Kavramı	8
1.2. Özelleştirmenin Tanımı	11
2. ÖZELLEŞTİRMENİN TARİHİ GELİŞİMİ VE NEDENLERİ	13
2.1. Özelleştirmenin Tarihi Gelişimi	13
2.2. Özelleştirmenin Nedenleri.....	16
3. ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI VE YÖNTEMLERİ.....	19
3.1. Özelleştirmenin Amaçları.....	19
3.1.1. Ekonomik Amaçlar.....	21
3.1.1.1. Kaynak Kullanımında Etkinliği ve Verimliliği Artırmak.....	21
3.1.1.2. Serbest Piyasa Ekonomisine İşlerlik Kazandırmak	21
3.1.1.3. Sermaye Piyasasını Güçlendirmek	22
3.1.1.4. Yabancı Sermayeyi Ülkeye Çekerek Döviz Gelirlerini Artırmak.....	23
3.1.1.5. Tekelleşmeyi Ortadan Kaldırmak.....	24
3.1.1.6. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Gizli İşsizliği Engellemek	25
3.1.2. Sosyal Amaçlar.....	25
3.1.2.1. Sermayenin Tabana Yayılmasını Sağlamak	26
3.1.2.2. Gelir Dağılımında Adaleti Sağlamak	27
3.1.2.3. Yeni İş Sahalarının Oluşumuna Katkıda Bulunmak.....	28
3.1.3. Siyasi ve İdeolojik Amaçlar	28
3.1.3.1. Devleti Küçülterek Asli Görevlerine Döndürmek.....	28
3.1.3.2. Demokratikleşme Sürecine Katkı Sağlamak	29
3.1.3.3. Sendikaların Güçlerini Zayıflatmak	31
3.1.3.4. Uluslararası Sermayenin ve Uluslararası Örgütlerin İsteklerini Yerine Getirmek	32
3.1.4. Mali Amaçlar	32
3.1.4.1. Devlete Gelir Sağlamak.....	33

3.1.4.2. KİT'lerin Borç Yükünden Kurtulmak	34
3.1.4.3. Vergilemenin Yapısını Değiştirmek	35
3.2. Özelleştirme Yöntemleri.....	35
3.2.1. Satış Yöntemi	36
3.2.1.1. Doğrudan Satış	36
3.2.1.2. Hisse Senedi Yoluyla Satış.....	37
3.2.1.2.1. Hisse Senetlerinin Halka Arz Yoluyla Satışı.....	37
3.2.1.2.2. Hisse Senetlerinin Menkul Kıymetler Borsasında Satışı.....	37
3.2.1.2.3. Blok Satış Yöntemi.....	38
3.2.1.2.4. Çalışanlara ve Yöneticilere Satış Yöntemi	38
3.2.2. Kiralama Yöntemi	39
3.2.3. Yönetimin Devri Yöntemi	39
3.2.4. İhale Yöntemi	40
3.2.5. İmtiyaz Devri Yöntemi.....	40
3.2.6. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Yöntemi.....	41
3.2.7. Ortak Girişim Yöntemi.....	41
3.2.8. Gelir Ortaklığı Senedi Yöntemi.....	42
4. ÖZELLEŞTİRMENİN FAYDALARI VE SAKINICALARI.....	42
4.1. Özelleştirmenin Faydaları.....	42
4.2. Özelleştirmenin Sakıncaları.....	44
İKİNCİ BÖLÜM	45
BAZI DÜNYA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	45
1. DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINA GENEL BİR BAKIŞ... ..	45
2. ÇEŞİTLİ ÜLKE UYGULAMALARI	48
2.1. İngiltere.....	48
2.2. Fransa	57
2.3. Almanya	61
2.4. Japonya	64
2.5. Amerika Birleşik Devletleri.....	69
2.6. Arjantin.....	71
2.7. Şili.....	74
2.8. Meksika	76
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	79
TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI VE KAMU	
FİNANSMANINDAKİ YERİ.....	79
1. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	79
1.1. Özelleştirme Uygulamalarının Tarihi Gelişimi	79
1.1.1. 1980 Öncesi Dönem	79
1.1.2. 1980 Sonrası Dönem	83
1.2. Özelleştirmeye İlgili Yasal Düzenlemeler.....	86
1.2.1. 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması	
Hakkında Kanun	86
1.2.2. 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde	
Kararname	89
1.2.3. 3291 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında	
Kanun	92
1.2.4. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun	94
1.3. Özelleştirmede Kurumsal Yapı	98
1.3.1. Özelleştirme Yüksek Kurulu	98
1.3.2. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.....	100

1.3.3. Özelleştirme Fonu	102
1.4. Özelleştirmede Kullanılan Başlıca Yöntemler	104
1.4.1. Satış Yöntemi	104
1.4.2. Kiralama Yöntemi	107
1.4.3. İşletme Hakkının Verilmesi Yöntemi.....	107
1.4.4. Mülkiyetin Gayri Ayni Hakların Tesisi Yöntemi.....	108
1.4.5. Gelir Ortaklığı Modeli ve İşin Gereğine Uygun Sair Hukuki Tasarruflar Yöntemi	108
1.5. Özelleştirme Prosedürü	110
1.6. Özelleştirme Uygulamalarında İhale İşlemleri.....	111
1.7. 1985-2008 Dönemi Özelleştirme Uygulamaları	114
1.7.1. Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar ve Gerçekleştirilen Uygulamalar	114
2. TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRMENİN ETKİLERİ	119
2.1. İş gücü Verimliliğine Etkisi.....	119
2.2. İstihdam Üzerindeki Etkisi	120
2.3. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi.....	122
3. TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ KAMU FİNANSMANINDAKİ YERİ.....	123
3.1. Özelleştirmeden Elde Edilen Gelirler.....	123
3.2. Özelleştirme Gelirlerinin Kullanım Alanları.....	132
3.3. Özelleştirme Gelirlerinin Kamu Finansmanına Etkisi.....	138
ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER.....	146
1. ÖZET	146
2. YARGI VE ÖNERİLER	152
EK: TÜRK TELEKOMÜNİKASYON A.Ş.’NİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ	157
KAYNAKÇA.....	161

TABLULAR LİSTESİ

Tablo-1: İngiltere’de Özelleştirilen Şirketler	51
Tablo-2: İngiltere’deki Regülasyon Kurumları	54
Tablo-3: Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemlerinin Tutarı	124
Tablo-4: Özelleştirme Fonu Kaynak Tablosu (1986-2004)	127
Tablo-5: 2005 Yılı Özelleştirme Gelirleri	128
Tablo-6: 2006 Yılı Özelleştirme Gelirleri	129
Tablo-7: 2007 Yılı Özelleştirme Gelirleri	130
Tablo-8: 2008 Yılı Özelleştirme Gelirleri	130
Tablo-9: Özelleştirme Fonu Kullanım Tablosu (1986-2004).....	133
Tablo-10: 2005 Yılı Özelleştirme Giderleri	135
Tablo-11: 2006 Yılı Özelleştirme Giderleri	136
Tablo-12: 2007 Yılı Özelleştirme Giderleri	137
Tablo-13: 2008 Yılı Özelleştirme Giderleri	137
Tablo-14: Genel Bütçeye Aktarılan Özelleştirme Gelirleri.....	140
Tablo-15: Genel Bütçe Gelirleri ve Genel Bütçeye Aktarılan Özelleştirme Gelirleri .	140
Tablo-16: Genel Bütçe Açığı ve Genel Bütçeye Aktarılan Özelleştirme Gelirleri	141
Tablo-17: Borç Ödemeleri ve Özelleştirme Fonundan Aktarılan Tutarlar.....	143

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik -1: Uygulanan Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri.....	109
Grafik -2: Yıllar İtibariyle Özelleştirme	125
Grafik -3: Yıllar İtibariyle Özelleştirme Gelirleri.....	131

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
a.g.t.	Adı geçen tez
ÇİTOSAN	Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi A.Ş.
DM	Alman Markı (Deutschland Mark)
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ERDEMİR	Ereğli Demir Çelik Fabrikaları A.Ş.
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
JNR	Japon Milli Demiryolları
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation of Economic Cooperation and Development)
TL	Türk Lirası
TÜPRAŞ	Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.

GİRİŞ

20 nci yüzyılın sonlarına doğru dünyada meydana gelen gelişmeler, ülkelerin ekonomik ve siyasi açıdan değişim sürecine girmesine neden olmuştur. Temelinde, devletin mal ve hizmet üretimi alanındaki etkinliğinin sınırlandırılmasını amaçlayan özelleştirme, 1980'li yıllardan bu yana dünyada birçok ülkenin gündemini işgal eden önemli bir konu haline gelmiştir.

Özelleştirme denilince öncelikle devletlerin iktisadi alandaki faaliyetlerinin daraltılması, devletin ekonomiye müdahalesinin asgari seviyeye indirilmesi ve kamuya ait mal ve hizmet üreten birimlerin özel sektöre devri akla gelmektedir. Özelleştirme uygulamalarının temelinde özellikle ekonomik faktörlerin yattığını söylemek mümkündür.

1929 yılında, dünyada büyük ekonomik krizin ortaya çıkmasıyla birlikte devletlerin ekonomiye müdahalesinde bir artış olmuş, bu krizin üstesinden gelebilmek ve ekonomideki durgunluğu aşabilmek için devletler, ekonomide daha etkin bir rol üstlenmişler ve bunu genelde kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla gerçekleştirme yoluna gitmişlerdir. Devletlerin mal ve hizmet üreten kuruluşları kurmasında; yaşanan ekonomik kriz, dünya çapında görülen büyük savaşların halkın yaşam düzeyinde olumsuz etkiler meydana getirmesi ve sosyal devlet anlayışının ortaya çıkması gibi faktörler de etkili olmuştur.

1970'li yıllara kadar kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler) ekonominin lokomotifini olmuş ve iktisadi hayatta çok önemli görevler üstlenmişlerdir. Ancak 1970'li yıllarda petrol fiyatlarındaki artışa dayalı olarak ortaya çıkan ekonomik krizden, dünya ülkeleri gibi Türkiye de olumsuz yönde etkilenmiş ve devletlerin ekonomik alandaki etkinliğinin azaltılması, ekonomiye müdahalesinin asgari seviyeye indirilmesi ülkemizde de gündeme gelmiştir. Kriz döneminde devletin ekonomik sorunların çözümünde yeterince etkili olamaması, devlet müdahalesine ilişkin politikaları tartışılır hale getirmiştir.

Özellikle 1970'li yılların sonunda ülkelerin ekonomik büyüme oranlarının düşmesi, enflasyonun yükselmesi, işsizlik oranının hızla artması ve gelir dağılımı dengesindeki bozulma gibi olumsuz gelişmeler, ülkelerin özelleştirme uygulamalarına olan ilgisinin artmasına neden olmuştur. Devlete fon yaratma veya sınai mülkiyeti tabana yayma gibi toplumsal yarar amacı güden hükümetler tarafından özelleştirme, bu açıdan kurtarıcı bir çözüm yolu olarak görülmüştür.¹

Devletlerin ekonomi alanındaki faaliyetlerinin daraltılması yönündeki izlediği politikalara paralel olarak, KİT'lerde özelleştirme uygulamaları başlatılmış ve dünyadaki bu gelişmeler doğrultusunda Türkiye'de de 1980'li yıllardan itibaren özelleştirme yönündeki çalışmalar geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

1. PROBLEM

Dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de KİT'lerin özelleştirilmesine sebep olan birçok faktör bulunmaktadır. 1970'li yıllara gelindiğinde, bu teşebbüsler zamanla teknolojik gelişmelere ayak uyduramamış ve eski teknolojiyle üretime devam etmiştir. Ayrıca, yapıları bozulmaya başlamış, rasyonel, etkin ve verimli çalışmaktan uzaklaşarak zarar eden kuruluşlar haline gelmiştir. Bu olumsuz gelişmelerin sonucunda, söz konusu kuruluşlar, devletlerin bütçeleri için yük teşkil etmeye başlamıştır. Bu durum ülkeleri KİT'leri özelleştirmeye iten etkenlerin başında gelmektedir.

Dünyada özelleştirme uygulamalarına bakıldığında, her ülkenin bu süreçte aynı derecede başarılı olduğu söylenemez. Ülkemizde 1980'li yılların ortalarında özelleştirme uygulamalarına başlanılmış olmasına rağmen, günümüze kadar bu çalışmalar sonuçlandırılmamıştır. Bu nedenle, Türkiye'deki uygulamalarda başarı sağlandığı söylenemez.

Ülkemizde özelleştirme uygulamalarıyla elde edilmek istenilen sonuçlara ulaşılamaması, özelleştirme çalışmalarının sekteye uğraması ve olumsuz birtakım sonuçların ortaya çıkması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹ CEVİZOĞLU, M. Hulki, Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme, İlgı Yayıncılık Ltd., İstanbul, 1989, s. 11

2. AMAÇ

Bu çalışmanın amacı; özelleştirme hakkında genel bilgilere yer verilerek özelleştirme kavramının teorik boyutunu incelemek ve bazı dünya ülkeleri ile Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesi konusunda yapılan uygulamaları ortaya koymaktır. Ayrıca, bu çalışma ile ülkemizde özelleştirmeden elde edilen gelirler ve bu gelirlerin kullanım alanları da incelenmiştir.

Bu amaca ulaşabilmek için aşağıdaki sorulara cevap aranacaktır:

1. Kamu iktisadi teşebbüsü ve özelleştirme ne anlama gelmektedir ?
2. Özelleştirmenin ortaya çıkmasındaki temel nedenler nelerdir ?
3. Özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesinde hangi yöntemler kullanılmaktadır ?
4. Dünyada ve ülkemizde özelleştirme uygulamaları nasıl ortaya çıkmıştır ?
5. Ülkemizde özelleştirme uygulamalarının yasal çerçevesi ve kurumsal yapısı nasıldır ?
6. Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler nerelerde kullanılmaktadır ?

Bu soruların cevaplarına araştırma raporunun üç ayrı bölümünde yer verilmiştir:

Birinci bölümde; özelleştirme hakkında teorik bilgilere yer verilmiştir. Bu çerçevede; önce KİT kavramına değinilerek, özelleştirmenin teorik yönü ele alınmış ve bu kapsamda, özelleştirmenin tanımı, tarihsel gelişimi, nedenleri, amaçları ve özelleştirme yöntemleri ile özelleştirmenin faydaları ve sakıncaları anlatılmıştır.

İkinci bölümde, bazı dünya ülkelerindeki özelleştirme uygulamaları incelenmiştir. Bu kapsamda, öncelikle dünyada özelleştirme uygulamalarına genel

olarak değinilmiştir. Dünyada özelleştirme uygulamalarına yer veren sekiz ülke seçilmiştir. Bu ülkelerde KİT'lerin özel sektöre devredilmesinin nedenleri irdelenerek, özelleştirme konusunda gerçekleştirilen uygulamalar hakkında bilgi verilmiştir.

Üçüncü bölümde, Türkiye'de özelleştirme uygulamaları ve kamu finansmanındaki yeri anlatılmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının tarihsel gelişimi, özelleştirmenin yasal çerçevesi ve kurumsal yapısı incelenerek, özelleştirme yöntemleri ve prosedürü ile ihale işlemlerine değinilmiştir. Daha sonra, 1985-2008 dönemine ilişkin özelleştirme uygulamalarına yer verilerek, ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarının etkileri ortaya konulmuştur. Özelleştirme uygulamalarının kamu finansmanındaki yeri konusunda ise, özelleştirme işlemlerinden elde edilen gelirler ile bu gelirlerin nerelerde kullanıldığı ve özelleştirme gelirlerinin kamu finansmanına etkisi açıklanmıştır.

3. ÖNEM

Özelleştirme uygulamalarını sadece KİT'lerin özel sektöre satılması olarak değerlendirmemek gerekir. Çünkü, özelleştirme ile ekonomik, sosyal ve siyasi alanda birçok amaca ulaşılması öngörülmektedir. Bu kapsamda, söz konusu uygulamaların; kaynak kullanımında etkinliği artırmak, serbest piyasa ekonomisini geliştirmek, gizli işsizliği önlemek, gelir dağılımında adaleti sağlamak ve demokratikleşme sürecine katkıda bulunmak gibi birçok amacı bulunmaktadır.

Dolayısıyla, devletler kamu işletmelerinin satışını gerçekleştirmekle bu kuruluşların yükünden kurtularak gelir elde etmekle kalmayıp, pek çok amaca ulaşma imkânına kavuşmaktadır. Bu nedenle, ülkelerin özellikle ekonomik yapısında değişikliklere yol açabilen özelleştirmenin ne derece önemli olduğu açıkça görülmektedir.

Ekonomiye, gözardı edilemeyecek derecede önemli etkileri bulunan özelleştirme uygulamalarında başarıya ulaşılması halinde, pek çok faydanın sağlanması mümkündür. Şöyle ki; özelleştirme ile piyasada rekabet ortamı

sağlanarak, önceden KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetler daha kaliteli ve düşük fiyatla temin edilebilir, sermaye piyasası daha güçlü hale gelir, mal ve hizmet üretiminde verimlilik artar, yabancı sermaye girişine imkân sağlanır ve tekelleşme ortadan kaldırılabilir. Buna benzer faydaları daha da çoğaltmak mümkündür.

Görüldüğü üzere, ekonomide birçok açıdan faydalı sonuçlar doğuran özelleştirme uygulamaları son derece önemli bir konu olup, toplum tarafından ilgi duyulmakta ve yakından takip edilmektedir. Öte yandan, ülkemizde özelleştirme faaliyetlerinde istenilen sonuçların elde edilememesi ve bu uygulamaların halen sonuçlandırılmamış olması, konunun önemini daha da artırmaktadır. Dolayısıyla, ülkemizde önemli bir yere sahip olan ve sürekli olarak kamuoyunun gündemini işgal eden özelleştirme uygulamalarının irdelenmesi gerekmektedir. Araştırma raporu bu açılardan önem taşımaktadır. Ayrıca, raporun uygulamalarda ortaya çıkan sorunların çözümüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

4. VARSAYIMLAR

Araştırma raporunda, özelleştirmenin kamu finansmanındaki yeri incelenirken, rakamsal veriler için ağırlıklı olarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığının internet sitesinde yer alan bilgilerden faydalanılmıştır.

Araştırmada kullanılan ve çeşitli kaynaklardan elde edilen verilerin ve diğer tüm bilgilerin doğru ve geçerli olduğu varsayılmıştır.

5. SINIRLILIKLAR

Dünyada ve Türkiye'de özelleştirme uygulamalarına bakıldığında, KİT'lerin özelleştirilmesi ön planda tutularak, bugüne kadar özelleştirme uygulamalarının, bu kuruluşlar üzerinde yoğunlaştığı görülmüştür. Bunun dışında, yerel yönetimlerce sunulan bazı hizmetlerin özelleştirilmesine ilişkin uygulamalar olsa da bu tür uygulamaların yaygın olmadığı anlaşılmıştır.

Bu nedenle, yerel yönetimlerdeki özelleştirme faaliyetlerine araştırma raporunda yer verilmemiş olup, bazı dünya ülkelerinde ve Türkiye'de özelleştirme

ve özelleştirmenin kamu finansmanındaki yerinin incelenmesinde KİT'lerin özelleştirilmesi konusuna ağırlık verilmiştir.

Diğer taraftan, Türk Telekomünikasyon A.Ş. 2000 yılına kadar KİT statüsünde iken 27.01.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanun'un geçici 3 üncü maddesi uyarınca, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin ekinde yer alan "Kamu İktisadi Kuruluşları" listesinden çıkarılmış ve böylece söz konusu şirketin KİT statüsü sona ermiştir. Ancak, güçlü iş hacmiyle dünyanın büyük telekom operatörleri arasında yer alan Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesi, ülkemiz özelleştirme tarihinde önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle, söz konusu şirketin özelleştirilmesi de araştırma raporuna dahil edilmiştir.

6. YÖNTEM

6.1. Araştırma Modeli

Araştırma raporu, yapılan genel taramalar sonucu ulaşılan verilerin analizi yapılarak hazırlanmıştır. Bu araştırmanın kapsamında; öncelikle KİT'ler ve özelleştirme konusunda genel bilgilere yer verilerek konunun teorik yönü ele alınmıştır. Uygulama bölümünde ise dünyanın değişik bölgelerinden sekiz ülke belirlenmek suretiyle bu ülkelerde ve Türkiye'de özelleştirme uygulamaları ile özelleştirmenin kamu finansmanındaki yeri incelenmiştir.

6.2. Veriler ve Toplanması

Konuya ilişkin kaynaklar; kitap, yüksek lisans tezleri, araştırma raporlarının yanı sıra, konuyla ilgili makale ve ders notlarının taranması yoluyla elde edilmiştir. Maliye Bakanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin kütüphanelerinde bulunan kaynaklardan faydalanılmış ve kitapların bir bölümü çeşitli yayınevlerinden temin edilmiştir.

Ayrıca, çeşitli internet siteleri gözden geçirilerek buralardan da birtakım bilgilere ulaşılmıştır. Diğer taraftan, Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının kamu finansmanındaki yerinin anlatıldığı kısımda yer alan rakamsal verilerin bir bölümü

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Karayolları Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşmeler sonucunda elde edilmiştir.

6.3. Verilerin Çözümü ve Yorumlanması

Çeşitli kaynaklardan elde edilen bilgiler ve verilerle, öncelikle KİT'lerin kavramsal boyutu ele alınmış ve özelleştirmenin teorik çerçevesi oluşturulmuştur. Daha sonraki bölümlerde ise bazı dünya ülkeleri ile Türkiye'de özelleştirme uygulamalarına yer verilerek, bu uygulamaların amaçları, yöntemleri ve etkileri anlatılmıştır. Ayrıca, Türkiye'deki özelleştirme çalışmalarından elde edilen gelirler ve bu gelirlerin kullanım alanları, diğer bir ifadeyle özelleştirme uygulamalarının kamu finansmanındaki yeri incelenmiştir.

6.4. Süre

Araştırma raporu yaklaşık bir yılda hazırlanmıştır.

7. GÜÇLÜK

Araştırma raporunun hazırlanmasında en önemli güçlük, ülkemizde özelleştirme uygulamalarının kamu finansmanındaki yeri konusunun oluşturulması sırasında karşılaşılmıştır. Çünkü, bu konudaki temel kaynağın Özelleştirme İdaresi Başkanlığının web sitesi olduğu tespit edilmiş, ancak buradaki rakamsal verilerin güncel olmadığı görülmüştür. Bu nedenle, özelleştirme gelirleri ve bu gelirlerin kullanımı alanlarına ilişkin rakamsal verilerin bir kısmı, söz konusu kurumun yetkilileriyle yüz yüze yapılan görüşmeler sonucunda elde edilebilmiştir.

Diğer bir güçlük ise, yabancı kaynaklardan faydalanılamamış olmasıdır. Yabancı dil eksikliği nedeniyle, bu konuda Türkiye'de yayımlanmış kaynaklarla yetinilmek zorunda kalınmıştır.

8. TANIMLAR

Bu araştırmada kullanılan terimler, ilk geçtikleri yerde tanımlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME

1. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN KAVRAMSAL BOYUTU

1.1. Kamu İktisadi Teşebbüsü Kavramı

Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) kavramı, gerek konuyla ilgilenen kişi ve kuruluşlar tarafından gerekse mevzuatta değişik anlam ve kapsamlarda kullanılabilmekte; konuyla ilgili olarak ortak bir tanım bulunmamaktadır. Bu durum bazen karışıklıklara da neden olmaktadır. Bir tanıma göre KİT'ler, “ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet ya da başka bir kamu kuruluşu tarafından yalnız veya ortaklık yolu ile oluşturulan sermayesinin tamamı veya çoğunluğu devlet veya diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan doğruya veya dolaylı biçimde devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi gereken iktisadi işletmeler”dir.²

İktisadi alanda mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan KİT'ler her ülkede farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Genel olarak KİT'leri, mal ve hizmet üretmek amacıyla kurulan, sermayesinin tamamı ya da yarısından fazlası devlete ait olan ve üzerinde devlet hakimiyetinin bulunduğu kuruluşlar olarak tanımlayabiliriz.

Bir ülkede hangi ekonomik sistem uygulanırsa uygulansın muhakkak içinde devlet vardır. Ancak devlet, ekonomi içinde piyasa ekonomisi kuralları dışında faaliyet gösteren büyük bir varlıktır. Kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle mal ve hizmet üreten kurum ve kuruluşlar için genellikle “KİT” deyimini kullanılır. Maliye ve ekonomi literatüründe “KİT” kavramının içeriğine ilişkin çelişkiler bulunmaktadır. Gerçekte literatürde kullanılan KİT, İktisadi Devlet Teşekkülü, kamu kuruluşu ve kamu payının hakim olduğu kuruluşlar için kullanılan her terim

² DOĞAN, Yahya, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Fakülteler Kitabevi, İzmir, s. 24

ya da sözcük bir noktada devletin yapısı içinde belirli amaçlarla oluşturulmuş bazı kuruluşları tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır.³

“Avrupa’da KİT’ler üzerine en yetkili örgüt olan Avrupa KİT Merkezi Centre Europeen Enterprisses Publiques (CEEP) KİT’i; 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 olarak tanımlamaktadır.”⁴

Türkiye’de KİT’lerin artması ve ülkemiz ekonomisinde daha önemli bir konuma gelmesi üzerine yasal düzenleme yapılmasına ihtiyaç duyulmuş, bu çerçevede 1938 yılında 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Kanunu" kabul edilmiştir. Söz konusu Kanun’un 1 inci maddesinde, sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi devlet teşekküllerinin idare ve denetimlerinin bu Kanun’a göre düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca, KİT kavramına 1961 Anayasasında da yer verilmiştir. Söz konusu Anayasanın 127 nci maddesinde; “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.” denilmektedir. 1982 Anayasasının 165 inci maddesinde ise kamu iktisadi teşebbüsleriyle ilgili olarak “Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlet’e ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.” hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemelerde görüldüğü üzere her iki Anayasamızda da KİT’lerin tanımı yapılmamış, sadece denetlenmelerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Halen yürürlükte bulunan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de KİT’lerin hukuki yapıları, bu kararname

³ ÖZBEK, Taner, “Türkiye’de ve Dünya’da Özelleştirme Uygulamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi”, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 2006, s. 4

⁴ AYSAN, Mustafa, Selahattin ÖZMEN, KİT Türkiye’de ve Dünya’da Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kardeşler Basımevi, İstanbul, 1981, s. 4

hükümleri çerçevesinde ana statüleriyle belirlenmiştir. Söz konusu Kanun Hükümünde Kararname kapsamında yer alan KİT'ler, tüzel kişiliğe sahip, sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı, 233 sayılı Kanun Hükümünde Kararname hükümlerine ve ayrıca özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlardır. Bu Kanun Hükümünde Kararnamede kamu iktisadi teşebbüsleri, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarını içermekte ve bu iki “teşekkül” ve “kuruluş”un ortak adı olarak yer almaktadır.⁵

233 sayılı Kanun Hükümünde Kararname'nin 2 nci maddesinde; iktisadi devlet teşekkülü, kamu iktisadi kuruluşu, müessese, bağlı ortaklık, iştirak ve işletmelerin tanımlarına yer verilmiştir. Buna göre;

- İktisadi devlet teşekkülü: Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

- Kamu iktisadi kuruluşu: Sermayesinin tamamı devlete ait olup tek el niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

- Müessese: Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletmeler veya işletmeler topluluğudur.

- Bağlı ortaklık: Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

- İştirak: İktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde onbeşine, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirketlerdir.

⁵ KARLUK, S. Rıdvan, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, ESBANK Yayınları, İstanbul, 1994, s. 7

- İşletme: Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir.

1.2. Özelleştirmenin Tanımı

Özelleştirme konusu, kamulaştırılmış işletmelerde uygulanan kamu hukuku kurallarının sistemi etkisiz hale getirmesi, kamu işletmelerine tahsis edilen mal varlığının yönetiminde, finansman kaynaklarının ve yöneticilerin seçiminde gerekli esnekliğin bulunmaması sonucu bu işletmelerde yeniden etkinliği sağlamak üzere gündeme gelmiştir.⁶ Özelleştirme, dünyada geniş bir coğrafya üzerinde ve farklı şekillerde, değişik sistem (liberal, karma, sosyalist gibi) ve ekonomilerde uygulama alanı bulmuştur. Her ülkenin özelleştirme uygulamalarına yönelme nedeni farklı olduğu için bu ülkeler özelleştirmeye farklı açılardan bakmışlardır. Bu uygulamalar bazı ülkelerde halkın çoğunluğu tarafından desteklenirken, birçok ülkede ise, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ile emperyalist güçlerin bir dayatması olarak algılanmıştır⁷.

Özelleştirme uygulamalarının ülkelerin gelişmişlik düzeyine ve ekonomik durumlarına göre farklı şekillerde gerçekleştirildiği görülmektedir. Bazı ülkelerde KİT'lerin mal varlıkları tümüyle özel sektöre satılmakta iken, bir kısım ülkelerde ise kamu işletmelerinin mülkiyeti yine devlete ait olmakta, sadece işletme hakkı veya yönetimleri özel sektöre devredilebilmektedir. Özelleştirme konusu birçok yazar ve araştırmacının ilgisini çekmiş ve bu konuda bugüne kadar çok sayıda makale ve kitap yazılmıştır. Özelleştirme bir iktisat politikası aracı olmakla birlikte sosyal sonuçlar ortaya çıkarması nedeniyle toplumun birçok kesimi tarafından yakından takip edilmiştir.

Araştırmacılar tarafından farklı şekillerde anlaşılmış olan özelleştirme, kapsamı çok geniş olan bir kavramdır. Bu nedenle, özelleştirme konusunda üzerinde anlaşmanın sağlandığı bir tanımın yapılması oldukça güçleşmiştir.

⁶ ATASOY, Veysel, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Nurool Matbaacılık, Ankara, 1993, s. 181

⁷ GÜLER, Cemil, "Özelleştirmenin Ekonomik Boyutu, Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri: SEDAŞ Örneği", Yüksek Lisans Tezi, Ağustos 2006, s. 10

“Özelleştirme (privatization) sözcüğü ilk defa 1983 yılında Webster’s New Collegiate Dictionary’nin 9 uncu baskısında yer almış ve “özel hale getirmek, sınai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti, kamu kesiminden özel kesime aktarmak” olarak tanımlanmıştır. Sözcüğün ilk kullanılışı ise, Peter F. Drucker’ın 1969 yılında basılan “The Age of Discountinuity” isimli eserinde “reprivatization” şeklinde olmuş, 1976 yılında ise Robert W. Poole bu terimi, “privatization” olarak kısaltmış ve “Reason Foundation” isimli çalışmasında kullanmıştır.”⁸

1980’li yıllarla birlikte yeni dünya düzeninin gerektirdiği reformlardan biri, özelleştirme reformudur. Tüm dünyada serbest piyasa ekonomisine yönelik gelişmeler nedeniyle kamu sektörünün yeniden yapılanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Milli ekonomi içerisinde devletin payının azaltılması amaçlandığında, bu yöndeki en etkin aracın özelleştirme olduğu kabul edilmektedir. Özelleştirme, genel olarak devletin iktisadi hayattaki faaliyetlerinin sona erdirilmesi yoluyla serbest piyasa ekonomisinin tesisidir. Özelleştirme piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak tüm uygulamaları içermektedir.⁹

Özelleştirme, insanın bireysel girişimcilik özgürlüğünün harekete geçmesinde ve dolayısıyla ekonomik problemlere çözüm bulunmasında önemli bir araçtır. İnsanın bireysel yaratıcılık ve girişimcilik yeteneklerine dayanan ve insanların bu yeteneklerini kullanmalarını teşvik eden rekabetçi bir piyasa mekanizması kurmanın ya da bir piyasa ekonomisi oluşturmanın temel koşulu ise devletin mal ve hizmet üretimi biçimindeki iktisadi faaliyetlerinin ortadan kaldırılmasını veya sınırlandırılmasını amaçlayan özelleştirmedir.¹⁰ Konuya bu açıdan bakıldığında özelleştirmenin rekabete dayalı piyasa ekonomisi oluşturulması konusunda önemli bir faktör olduğu anlaşılmaktadır.

Ekonomilerin yeniden yapılanmasının bir yolu olarak adlandırılan özelleştirme, her ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal yapısına göre biçimlenen ve

⁸ ÖZTÜRK, Nursel, “Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Özelleştirme Ders Notları”, www.ydk.gov.tr (Erişim Tarihi: 30.04.2008), s. 7

⁹ TANDIRICIOĞLU, Haluk “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı:3, 2002, s. 198

¹⁰ GİZ, Deniz, Özelleştirme ve Karşılaştırmalı Türkiye Uygulaması, Filiz Kitabevi, İstanbul 2003, s. 13-14

yorumlanan bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Özelleştirme, “kamu sektörünün faaliyetinin sınırlanması”, “kamulaştırmanın karşıtı, diğeri bir deyişle, devlet mülkiyetinde olan ekonomik birimlerin mülkiyetinin özel şahıs ve kurumlara devredilmesi”, “özel hale getirmek, özellikle bir iş veya endüstrinin kontrol veya mülkiyetini kamudan özel kesime bırakma”, “insan ihtiyaçlarının sağlanmasında toplumun özel kurumlarına daha çok, devlete daha az dayanma” şeklinde ifade edildiği gibi, “devlet ile özel sektör arasında yer alan karmaşık yapılaşmada aralarındaki farkı ortaya koyan çizginin devlet aleyhine değiştirilmesi yönündeki bütün uygulamalar” şeklinde de tanımlanmaktadır.¹¹ Görüldüğü üzere özelleştirme kavramı değişik açılardan bakıldığında farklı biçimlerde tarif edilebilmektedir.

2. ÖZELLEŞTİRMENİN TARİHİ GELİŞİMİ VE NEDENLERİ

2.1. Özelleştirmenin Tarihi Gelişimi

Tarih boyunca devletler sadece siyasi alanda değil, ekonomi alanında da söz sahibi olmuşlardır. Yönetim şekli ne olursa olsun devletlerin iktisadi hayata müdahale etmeleri benzer nedenlere dayanmaktadır. Bunların belli başlıları; piyasa ekonomisinin yetersizliği, özel kesimin yetersiz kalması ve devlet anlayışında zamanla oluşan değişimlerdir.¹² Devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesi, 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin ortaya çıkmasıyla birlikte kabul görmeye başlamış, devletin ekonomideki ağırlığı artırılmadığı takdirde piyasa mekanizmasının aksaklıkları ortadan kaldıramayacağı ve krizin ortaya çıkardığı sorunların atlatılamayacağı düşüncesi hakim olmuştur. Bu nedenle, uygulanmakta olan klasik iktisat politikası terk edilerek Keynesçi iktisat teorisi (ekonomilerde kendiliğinden meydana gelen doğal bir dengenin bulunmadığını ve devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunan iktisat teorisi) benimsenmiştir. Bu teori doğrultusunda uygulanan ekonomi politikaları çerçevesinde devletin ekonomik hayat üzerindeki etkisi ve ağırlığı artmıştır.

¹¹ RUHİ, M. Emin, *1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s. 99-100

¹² GÜLER, a.g.t., s. 5

Devletin bu dönemde iktisadi alanda rol almasında iki büyük dünya savaşının etkisi olmuştur. Savaş dönemlerinde genişleyen devletin barış dönemlerinde kabuğuna çekilmesi kısa sürede mümkün olmamakta ve hiçbir zaman savaş öncesi dönemdeki boyutlarına geri dönmemektedir.¹³

Savaşın sona ermesinden sonra ülkelerin ekonomik hayata müdahalesinin artmasında devlet anlayışının değişmesi de etkili olmuştur. Çünkü savaşa katılan ülkelerin ekonomilerinde kaynakların büyük bölümü savaşta yapılan harcamaların finansmanında kullanıldığı için insanlar bu savaşın sonunda yoksul duruma düşmüştür. İnsanları içinde buldukları yokluk ve sıkıntıdan kurtarabilmek için “sosyal refah devleti” anlayışı yaygınlaşmış ve öncelikle Birleşmiş Milletler bildirimlerinde daha sonra da birçok ülkelerin anayasasında bu anlayışa yer verilmiştir. Ülkelerin ekonomiye müdahalesinin artması ve sosyal refah devlet olgusunun yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte kamu işletmelerinin sayısında önemli artışlar meydana gelmiştir. Çünkü bu kuruluşlar devletlerin ekonomiye müdahalesinde ve ekonomideki rolünün artırılmasında önemli bir araç haline gelmiştir.

1950 ve 1970 yılları arasındaki dönemde, batılı ülkeler iktisadi büyüme ve gelişme açısından en parlak dönemlerini geçirmişler ve bu ekonomik gelişme sosyal devlet anlayışının yaşama geçirilişinin maddi olanaklarını sağlamıştır. Bu süreçte, Asya ve Afrika’da klasik sömürgeciliğin ortadan kaldırılmasıyla meydana gelen yeni ulus devletleri ile diğer gelişmekte olan ülkelerin hızlı bir şekilde kalkınma istekleri ve ulusalcı yaklaşımları dönemin devletçi iktisat politikalarıyla çakışmıştır.¹⁴ Kamu kesiminin yüksek oranda iktisadi büyümeyi gerçekleştirmesini, istikrarlı ve sürekli genişlemesini dönemin belli başlı özellikleri arasında gösterebiliriz. Bu olumlu ortam içinde hükümetler kamu harcamalarının azaltılması yönünde bir politika izlemedikleri gibi kamu sektörünün büyümesine ve genişlemesine karşı çıkmamışlardır. 1970’li yılların ortalarına kadar olan dönemde, KİT’ler özellikle gelişmekte olan ülkelere iktisadi kalkınmanın sağlanmasında

¹³ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 4

¹⁴ Aynı, s. 5

önemli bir faktör olarak görülmüştür. Sanayileşmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere teknolojinin transfer edilmesinde ve sermaye akışında KİT'ler araç olarak kullanılmıştır.

1973 yılında petrol fiyatlarının aşırı derecede yükselmesi sonucu ortaya çıkan ekonomik kriz gelişmiş ülkelerin ekonomik performansında gerilemeye yol açarak kamu gelirlerinin azalmasına, enflasyonun hızla artmasına ve işsizlik oranının yükselmesine neden olmuştur. Krizin sebep olduğu ekonomik durgunluk ülkelerin mali durumlarının daha da kötüleşmesinde önemli bir etken olmuş, birçok ülkede bütçe açıkları önemli bir sorun haline gelmiştir. Bütçe açıklarının kapatılabilmesi için ilk olarak sanayileşmiş ülkeler ekonomi politikalarını yeniden gözden geçirerek devletin ekonomideki ağırlığını sorgulamaya başlamışlardır.

1970'li yıllarda karşılaşılan iktisadi sorunlara çözüm bulunmasında Keynezyen politikaların yeterli olmayışı ve söz konusu politikaların krize çözüm getiremeyişi yeni yaklaşımların ve yeni yorumların ortaya atılmasına yol açmıştır. 1970'li yılların sonlarına doğru Keynezyen iktisadi görüşe karşı liberalliğin "laissez faire" ilkesine bağlı, temelde klasik iktisat öğretisine dayanan fakat birçok yönden bu öğretiyi hem eleştirip hem de yeniden yorumlayan yeni iktisat politikaları doğmuştur.¹⁵

Keynes sonrası klasik iktisadın yeniden yorumlanması ile ortaya çıkan ekollerin tamamı, farklı yoğunlukta olmalarına rağmen, ortaya çıkan krizi serbest piyasa mekanizmasının sağlıklı olarak işlemesini engelleyen unsurların varlığına bağlamışlar, bu bakımdan en büyük engeli de, iktisadi organizasyon içindeki yeri genişleyen, ekonomiye müdahalede büyük rolü olan devlet olarak görmüşlerdir. Özelleştirme bu düşünce akımlarının ileri sürdüğü görüşlerin hayata geçirilmesini sağlamak için kullanılan bir iktisat politikası aracı olarak gündeme gelmiştir.¹⁶ 1980'li yıllarda verimsiz ve kaynak israfına yol açtığı düşünülen kamu işletmelerinin daha kârlı çalıştığı özel sektöre devredilmesi fikri yaygınlaşmış ve böylece özelleştirme uygulamaları başlamıştır.

¹⁵ GÜLER, a.g.t., s. 8

¹⁶ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 6

Özelleştirme konusuna ilk kez 1979'da İngiltere'de Muhafazakâr Partinin seçim bildirgesinde yer verilmiş ve ilk özelleştirme uygulamalarına da yine bu ülkede başlanmıştır. Dünyada geniş kapsamlı ilk özelleştirme uygulaması Şili'de gerçekleştirilse de bu ülkedeki uygulamalar Dünya Bankası tarafından başarısız olarak kabul edilmiştir. Çünkü Dünya Bankasının açıklamalarında, özelleştirilen kamu teşebbüslerinin büyük bir kısmının (% 70'inin) iflas ettiği dile getirilmektedir. Bu nedenle, İngiltere'nin ilk özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirildiği ülke olarak gösterilmesinin doğru bir yaklaşım olduğu değerlendirilmektedir. Daha sonra 1980 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde Ronald Reagan'ın başkanlık seçimlerini kazanarak yönetimin başına gelmesiyle birlikte özelleştirme tüm dünyada uygulama alanı bularak ekonomi politikasındaki yerini almıştır.

2.2. Özelleştirmenin Nedenleri

Özelleştirme bir iktisat politikası aracı olmakla birlikte son yıllarda birçok amacın gerçekleştirilmesinde, birtakım iktisadi sorunlara çözüm bulunmasında ve devletlerin iktisadi yapılarının yeniden şekillendirilmesinde önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletin iktisadi hayattaki rolünün ve etkinliğinin azaltılmasının, ekonomide üstlendiği görevlerin asgari seviyeye indirilmesinin, mal ve hizmet üreten işletmelerinin özel sektöre devredilmesinin birçok sebepleri bulunmaktadır.

İnsanların bir araya gelerek kurdukları devletin bir süre sonra toplumsal istekleri karşılayamaz duruma gelmesi ve toplumsal refahın sağlanamadığı yönündeki düşüncelerin artması devletleri yeni çözüm arayışlarına yöneltmiştir. Hizmet alanında devletin girmediği alanlara girilmesi, halka arzın ve sunulan mal ve hizmetin çoğalması ve rekabet ortamının yaratılması bakımından, özelleştirme uygulamaları önemli hale gelmiştir. Özelleştirmenin en önemli nedenlerinden biri, hükümetlerin girişimlerde kötü performans göstermesidir. Devletin veya kamu işletmelerinin kıt kaynakları etkin bir şekilde kullanamaması, kaynak dağılımında

bozulmaya ve kaynakların israfına yol açtığı düşüncesi, kamu işletmelerinin aleyhinde tartışmaları ortaya çıkarmıştır.¹⁷

Kamunun mal ve hizmet üreten teşebbüslerinin eski teknolojiyi kullanarak üretimde bulunmalarının yanı sıra hantal bir kadroya sahip olduklarından rekabetçi piyasa koşullarına ayak uydurmakta zorlanmaktadır. Toplumun refahını artırabilmenin en önemli koşullarından biri devletin ekonomik faaliyetlerinin serbest piyasa kurallarına uyumlu bir şekilde yürütülmesidir. Devletin ekonomiye müdahalesinin asgari düzeye indirilmesi, mal ve hizmet üretiminin özel sektöre devredilmesi de devletin ekonomi alanında serbest piyasa koşullarına uygun olarak faaliyette bulunmasının sağlanmasında önemli bir faktördür. Kamu işletmelerinin özel sektöre devriyle birlikte bu işletmeler daha verimli ve etkin çalışacağından toplumsal refahın artmasına önemli katkı sağlayacaktır.

Bir ekonomide tekel olduğu zaman, firma aşırı kâr edeceğinden ve karşısında güçlü rakip bulunmadığından, firma içi kaynak kullanımında etkinsizlikler meydana gelebilir. KİT'ler de genelde büyük hacimli ve monopol (bir piyasada bir ürünün üretimi ya da dağıtımının bir firma tarafından yapılması durumu) türü işletmeler olduğundan, böyle bir etkinsizlik sorunundan uzak kalmalarına imkân yoktur. Monopollerde oluşan bu tür etkinsiz kaynak kullanımı ve israfı aşmanın tek etkili yolu, üniteleri rekabete açmaktır. İşte bu düşünceye dayalı olarak, özelleştirme ile rekabetin sağlanabileceği ve böylece etkinsizlik ve israfın engellenebileceği ileri sürülmektedir.¹⁸

Kamu yöneticilerinin, kendi mal varlıklarını değil de, kamu kaynaklarını kullandıkları için savurgan oldukları kabul edilmektedir. Adam Smith'e göre, kral ve bakanlar her zaman istisnasız, toplumun en müsrifleridir. Onlar kendi harcamalarına özen gösterdikleri zaman özel kişilerin harcamalarını güvenle kendi denetimine bırakabilirler. Devleti onların harcamaları iflas ettirmezse, halkın yaptığı harcamalar hiç batırmaz. Smith, benzer sebeplerle anonim şirketlere de karşı

¹⁷ JOLDOSHEV, Kurmanbek, "Kamu Yönetiminde Özelleştirme Uygulamaları, Etkileri ve Bu Etkilerin Değerlendirilmesi (Kırgızistan İncelemesi)", Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 2005, s. 14

¹⁸ ÖNDER, İzzettin, "Özelleştirmeye Genel Yaklaşım", Editör: Ergin ARIOĞLU, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994, s. 22-23

çıkılmaktadır. Pay sahipleri şirketin işlerinden pek anlamazlar, aralarında anlaşmazlık olmadığı sürece işlere pek karışmazlar, yöneticinin uygun gördüğü payı almakla yetinirler. Başkasının parasını yöneten bir yönetici, bu paraları yönetirken titizlik göstermediği gibi savurgan ve ihmalcı davranır.¹⁹

KİT'lerde görevli yöneticilerin de işletmeleri yönetirken kaynakların kullanımında verimliliğe ve etkinliğe gereken önemi vermemeleri, işletmeleri zarar ettiği takdirde görevden alınma gibi bir korkuları bulunmadığı için kârlı çalışmak için gerekli gayreti göstermemeleri, bu kuruluşlarda savurganlığın önünü açarak zararlarının daha da büyümesine yol açmıştır. Dolayısıyla, özelleştirmenin nedenlerinden biri de kamu işletmelerinin yöneticilerinin görevlerini yerine getirirken gerekli özeni göstermeyip bu kuruluşların zarara uğramasında önemli pay sahibi olmalarıdır.

Yeterli verimi elde edemeyen ve mali yılı zararlar kapatan KİT'lerin sübvansiyonlara ihtiyacı bulunmaktadır. Bunun karşılanması için başvuru borçlanmalar hazinenin finansman sorumluluğunu daha da artırmaktadır. Vergi gelirlerinin yetersiz olduğu durumlarda açığın, Merkez Bankası kaynaklarından karşılanması enflasyonun artmasına yol açmaktadır. Bu görüşe göre özelleştirme, kamu kesiminin finansman yükünü azaltması yanında, enflasyonla mücadelede etkili araç olarak görülmektedir. Ayrıca özel teşebbüse satılan KİT'ler devlete ek gelir sağlayacak, vergi yükü artmadan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ve yeni yatırımların başlatılmasına yardımcı olacaktır.²⁰ Dolayısıyla, söz konusu mali nedenler özelleştirmeyi gerekli kılan unsurlar arasında yer almaktadır.

Genel olarak, KİT'lerin yaygın olduğu ülkelerin refah ligindeki yerlerinin giderek gerilemekte olduğu bir durumda, teoride özelleştirme tezi ortaya çıktı. Nitekim Sovyetler Birliği'nde son yirmi yıllık dönemde; 1970-1990 yılları arasında gayrisafi milli hasılanın büyümesinin durması ve hatta gerilemesi, Doğu Avrupa ülkelerinin de aynı eğilime yakalanmaları, teori ve pratikteki KİT'lerle ilgili tüm

¹⁹ DEMİR, Osman, "Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri", Editör: Yusuf BAYRAKTUTAN, *Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi*, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, s. 25

²⁰ GİZ, a.g.e., s. 15-16

gerekçeleri ortadan kaldırdı. Ancak, sosyalist ve piyasa ekonomileri arasındaki soğuk savaş dönemindeki rekabette sosyalist ekonomiler (planlama+KİT'ler) tüketicilerin isteklerine cevap veremedikleri için dış müdahale olmaksızın çöktüler.²¹ Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerindeki ekonomik gerileme ve bu ülkelerde KİT'lerin istenilen performansı gösterememesi kamu işletmelerinin bir an önce özelleştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Devletin son yıllarda asli fonksiyonlarının gerektirdiği görevlerin dışındaki bazı mal ve hizmet üretimlerinin ana mal ve hizmet üretimlerini aşması, özelleştirme konusunu gündeme getirmiştir. Devlet tarafından bu tür mal ve hizmetlerin üretilmemesi sorunu ortaya çıkmış, hükümetler ana bütçeyi denkleştirmede güçlük çekmeye başlamışlardır. Özel sektörün son yıllarda gösterdiği gelişmeler ile daha önce üretilmediği mal ve hizmetleri üretmeye başlaması, zamanında devletin yapmak zorunda olduğu bu hizmetleri artık özel kesimin yapabileceği gerçeğinin ortaya çıkması kamu işletmelerinin özelleştirilmesi gerektiği düşüncesini güçlendirmiştir.²²

Özelleştirmeye neden olan etkenlerden biri de kamuda yolsuzluğun giderek yaygınlaşmasıdır. Merkezîyetçi anlayışa dayalı yönetimde bürokrasinin hantal bir yapıya sahip olması ve kanunların iyi hazırlanmayışı yolsuzluğun ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır. Kamu işletmelerinde yolsuzluğun olağan hale gelmesi bu kuruluşların yapılarının daha da bozulmasına neden olmuştur.²³

3. ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI VE YÖNTEMLERİ

3.1. Özelleştirmenin Amaçları

Çağımızın belirgin bir trendi olan özelleştirmeye ulaşılacak istenilen amaçlar, önceliklerde farklılık göstermesine rağmen içerik olarak hemen hemen tüm ülkelerde aynı özelliklere sahiptir. Başlangıçta, özelleştirmede en büyük faaliyeti

²¹ AKALIN, Güneri "Türkiye'de Özelleştirmenin Gereği ve Nedenleri", Editör: Aykut POLATOĞLU, *Özelleştirme Tartışmaları*, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994, s. 138-139

²² ÇETİNKAYA, Özhan, *Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2007, s. 105

²³ DEMİR, a.g.m., s. 26

Margaret Thatcher Hükümetinin 1979'da göreve gelmesiyle gösteren İngiltere'nin özelleştirme programında belirginleşen amaçları daha sonra bu konuda literatürde genel olarak kabul görmüştür.²⁴

Özelleştirme programı uygulayan tüm hükümetlerin elde etmek istedikleri ortak amaç, ekonomide “etkinliği” artırmaktır. Gelişmekte olan ülkeler açısından diğer bir önemli amaç, ekonomiyi yeniden yapılandırmak, modernize etmek ve uluslararası rekabete açık hale getirmektir. Doğu ve Orta Avrupa ülkeleriyle eski Sovyetler Birliği'ne dahil ülkelerde ise özelleştirmeyle ekonomide etkinliği artırmanın yanı sıra planlı ekonomiden, serbest piyasa ekonomisine geçilmesi amaçlanmaktadır. Aslında dünya ülkelerinin büyük bölümünde özelleştirmeyle gerçekleştirilmek istenen, ekonomide özel sektör ağırlıklı ve liberal piyasa ekonomisinin düzgün bir şekilde işlediği bir “yeniden yapılanma”yı sağlamaktır.²⁵

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarına geçilmesinin amaçları da farklı değildir. Özelleştirme gerekçelerine ilişkin kamu kurumlarınca yapılan çalışmalarda ve öğretilerde Türkiye'de özelleştirmenin amaçları şu şekilde belirtilmektedir: “Ekonomide piyasa koşullarına işlerlik kazandırmak, ekonomik büyümeyi hızlandırmak, verimliliği artırmak, sermaye piyasalarının gelişmesini sağlamak, sermayenin ve mülkiyetin tabana yayılmasını teşvik etmek, KİT'lerin devlet bütçesi üzerindeki yükünü hafifletmek, mal ve hizmetlerde nitelik ve nicelik ile çeşitliliği artırmak, endüstride kamu ve özel mülkiyet arasındaki dengeyi sağlamak, teknolojiyi yenilemek, çalışanlara pay senedi verilmek suretiyle üretimi ve verimliliği artırmak, yabancı sermayeyi ülkeye çekmek ve devlete gelirlerini artırmaktır.” Özelleştirme uygulamalarıyla elde edilmek istenilen sonuçlar da özelleştirme amaçlarının aynısıdır.²⁶

Özelleştirme uygulamalarının amaçları ekonomik amaçlar, sosyal amaçlar, siyasi amaçlar ve mali amaçlar başlıkları altında incelenebilir.

²⁴ SARIASLAN, Halil, Cengiz EROL, *Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistemik Bir Yaklaşım Önerisi*, TOBB Yayınları, Ankara, 1993, s. 5

²⁵ KARLUK, a.g.e., s. 126

²⁶ DEMİR, Abidin Lütfi “Türkiye'de ve Dünya'da Özelleştirme”, <http://archive.ismmmo.org.tr> (Erişim Tarihi: 22.05.2008)

3.1.1. Ekonomik Amaçlar

Özelleştirmenin ekonomik amaçlarını kaynak kullanımında etkinliği ve verimliliği sağlamak, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak, sermaye piyasasını güçlendirmek, yabancı sermayeyi ülkeye çekerek döviz gelirlerini artırmak, tekelleşmeyi ortadan kaldırmak ve KİT’lerde gizli işsizliği önlemek şeklinde sıralayabiliriz.

3.1.1.1. Kaynak Kullanımında Etkinliği ve Verimliliği Artırmak

Özelleştirme ile ulaşılmak istenilen en önemli ekonomik amaçlardan biri kaynak kullanımında etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. Kamu kesiminin kaynakların kullanımında etkinliği ve verimliliği sağlamada özel kesime göre daha başarısız olması devletleri bazı mal ve hizmetlerin üretimini özel sektöre devretmeye yöneltmiştir. Kamu işletmelerinin özel sektöre nazaran daha verimsiz çalışması bu işletmelerin özel sektöre devredilmesi fikrini güçlendirmiştir.

Tüm dünya ülkelerinde kamu sektöründeki ortalama verimlilik oranı genelde özel sektörünkünden daha düşüktür. Kamunun verimliliğini yükseltecek çağdaş, teknolojik gelişmelerin yakından takip edilmemesi, iş gücü maliyetinin artmasına neden olacak şekilde istihdam politikası uygulanması ve rasyonel yatırım programlarına yer verilmemesi kamuda verimsizliğe yol açan başlıca nedenlerdir.²⁷ Devletlerde siyasal tercihli politikaların benimsenmesi, planlama ve programlama konusundaki yetersizlikler, kaynak kullanımında tasarrufa önem verilmemesi vb. nedenler sonucunda kaynak problemi ile karşılaşılması, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması zorunluluğunu ortaya koymuştur.²⁸

3.1.1.2. Serbest Piyasa Ekonomisine İşlerlik Kazandırmak

Klasik iktisat teorisindeki (bireye ve bireysel girişimciliğe önem veren, serbest ticaretin, hür girişimciliğin esas kabul edildiği ve devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunan iktisat teorisi) “müdahale kötüdür”

²⁷ CEVİZOĞLU, a.g.e., s. 28

²⁸ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 107

yaklaşımına dayanmaktadır. Klasik öğretiye göre devletin yaptığı müdahaleler ekonomide dengesizliklere yol açmaktadır. Özelleştirmenin piyasa mekanizmasını güçlendirmesi ve işlerlik kazandırması fonksiyonu, üretim birimlerinin özel sektöre devrini ifade eden dar anlamdaki özelleştirme yöntemlerinden ziyade, devletin kontrolünü azaltan, geniş anlamdaki özelleştirme yöntemleri ile gerçekleştirilmektedir.²⁹

KİT'lerin birçoğu tekелci bir konuma sahip olduklarından piyasada bazı mal ve hizmetlerin üretimi ve dağıtımını kontrol altında tutmaktadırlar. Bu kuruluşlar zarar ettikleri takdirde bu zararın devlet tarafından karşılanacağını bildikleri için kaliteyi daha da iyileştirmek, maliyetleri düşürmek ve fiyatları aşağı çekmek gibi bir düşünceleri bulunmamaktadır. Oysa, özelleştirme ile mülkiyet özel teşebbüsün eline geçecek, fiyatlar arz ve talep koşullarına göre belirlenecek, böylece serbest piyasa ekonomisi daha işler hale gelecektir.

3.1.1.3. Sermaye Piyasasını Güçlendirmek

Özelleştirme ile elde edilmek istenilen ekonomik hedeflerden biri de sermaye piyasasının güçlenmesini sağlamaktır. Sermaye piyasası tahvillerin ve hisse senetlerinin alım ve satım işlemlerinin yapıldığı, diğer bir ifadeyle pazarlandığı piyasalardır. Sermaye piyasaları özel tasarrufların yatırımlara aktarılmasında önemli bir araçtır.

Ülkemizde zaman zaman çok yüksek düzeylere ulaşan enflasyon sermaye piyasasının gelişmesini önleyen en önemli etkidir. Paranın değerinin sürekli düştüğü ülkelerde özellikle hisse senedi piyasasının gelişmediği çeşitli örneklerle ortaya konulmuştur. Bunun yanı sıra halka sermaye piyasasının yararlarını tanıttıkları faaliyet ve araçların olmaması sermaye piyasasının gelişmesine engel teşkil etmiştir.³⁰

²⁹ BALABAN, Yakup, “Özelleştirme Uygulamalarının, İktisadi Etkinlik ve Verimlilik Açısından Analizi: Türkiye Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007, s. 11

³⁰ GERİŞ, Nazım, “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Telekom Özelleştirmesinin Çalışanlar Üzerine Etkileri”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 20

Türkiye’de olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerin çoğunda tasarrufların yatırımlara dönüşmesine katkı sağlayacak finans kurumu ve aracı kurum sayısı çok azdır. Menkul kıymet borsalarında işlem gören tahvil ve hisse senedi hacmi yetersizdir. Dolayısıyla, gerek ülkemizde gerekse gelişme yolundaki ülkelerde sermaye piyasaları yeterince gelişmemiştir. Bu ülkelerde kamunun mal ve hizmet üreten birimlerinin sermayelerinin hisselerle bölünmek suretiyle sermaye piyasalarında satılması sonucunda piyasadaki işlem hacminde bir artış olacak, dolayısıyla sermaye piyasalarında canlanma olacaktır. Bu nedenle, özelleştirmenin bu amacı geliştirmekte olan ülkeler için ayrı bir öneme sahiptir.

Sermaye piyasasının gelişmesi, yapılan tasarrufların yatırımlara dönüşmesinde etkin bir rol oynayacaktır. Geniş kapsamlı bir özelleştirme programı bazı teşviklerle de desteklendiği zaman hisse senedi alma alışkanlığı ve bilinci yerleşecektir.³¹ Diğer taraftan, özelleştirme ile halkın elinde bulunan atıl durumdaki tasarrufların değerlendirilerek yatırıma dönüştürülmesiyle uzun dönemde ekonomik hayata dinamizm kazandırılacaktır.

3.1.1.4. Yabancı Sermayeyi Ülkeye Çekerek Döviz Gelirlerini Artırmak

Gelişmekte olan ülkelerin karşılaştığı en büyük sorunlardan biri ödemeler dengesinin (“*Ödemeler dengesi; ana ülkede yerleşik gerçek kişi, işletme veya kurumların yabancı ülkelerle yürüttükleri ekonomik işlemlerin sistematik olarak tutulan kayıtlarıdır.*”³²) sürekli olarak açık vermesidir. Ödemeler dengesinde meydana açıklar nedeniyle söz konusu ülkelerde döviz gider-gelir dengesi aleyhte sonuçlanmaktadır. Gelişme yolundaki ülkelerde görülen bu duruma Türkiye’de de rastlamak mümkündür. Özelleştirme uygulamalarına bu yönüyle bakıldığında, bu yolla yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye girişini teşvik etmek ve böylece artırmak da mümkün olacaktır.³³

³¹ RUHİ, a.g.e., s. 112

³² SEYİDOĞLU, Halil, Uluslararası Finans, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 2003, s. 56

³³ DOĞAN, a.g.e., s. 122

KİT'lerin yabancı şirketler tarafından satın alınması veya bu kuruluşların çıkardığı hisse senetlerinin alınarak ortak olunması suretiyle ülkeye döviz girişine imkan sağlanacak, böylece döviz gelirlerinde artış meydana gelecektir.

Bugün dünyada gelişmiş çok sayıda uluslararası sermaye piyasasına rastlanmaktadır. Newyork, Londra ve Tokyo borsaları bu tür piyasalara örnek olarak gösterilebilir. Kamu işletmelerinin hisselerinin bu piyasalarda satılması ülkeye sermaye girişini artıracak ve sermaye piyasalarının gelişmesine katkıda bulunacaktır.

3.1.1.5. Tekelleşmeyi Ortadan Kaldırmak

Tekelleşmeyi ortadan kaldırmak, serbest piyasa koşullarına işlerlik kazandırma amacı ile birlikte gerçekleştirilmesi istenen bir amaçtır. Çünkü, fiyat mekanizmasının sağlıklı bir gösterge olmasına engel olan tekeller piyasa mekanizmasının işleyişini etkilemektedir.³⁴ Tekel konumundaki iktisadi işletmeler piyasada kontrolü elinde tuttuğundan fiyatları istedikleri şekilde belirleme imkânına sahiptir. Oysa, serbest piyasa ekonomisinde fiyatlar arz ve talep dengesine göre oluştuğundan, bir firmanın tek başına fiyatları belirleme imkânı bulunmamaktadır.

Bu nedenle, kamunun elindeki tekel nitelikli iktisadi teşebbüsler özel sektöre satıldığı veya yalnızca bu kuruluşların üretimde buldukları alanlarda özel teşebbüsün de faaliyette bulunmasına izin verildiği takdirde tekelleşmenin ortadan kaldırılması yolunda gelişme sağlanacaktır.

Ancak, devlete ait tekellerin özel sektöre devri halinde bu kuruluşların özel sektör tekeline dönüşmesine engel olunmadığı takdirde özelleştirme ile elde edilmek istenilen bu amacın başarıya ulaşması imkânı ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla, kamu tekellerinin özelleştirilmesinden sonra bunların tekel niteliğinin sona erdirilmesi için gerekli tedbirlerin bir an önce alınması gerekir.

³⁴ ÖZBEK, a.g.t., s. 36

3.1.1.6. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Gizli İşsizliği Engellemek

Siyasetçiler tarafından KİT'ler genelde bir istihdam aracı olarak görülmektedir. Siyasi baskı sonucu güç kazanma, adam yerleştirme ve böylece oy potansiyelini artırma dururken özelleştirmeyi gönülden istemek mantıklı bir yaklaşım olarak görülmemektedir. Dolayısıyla politikacılar, KİT'leri oy deposu olarak fonksiyon gören bir istihdam politikası takip ederler. Bu, bir yandan vasıfsız elemanların istihdam edilmesine, diğer yandan gereğinden fazla sayıda kişinin istihdam edilmesine yol açmakta; yani gizli işsizliğin önü açılmaktadır. Etkinsiz olarak çalıştığından yakınılan KİT'lerdeki personel sayısında gereksiz artışların başlıca nedenleri ise giderek yükselen işsizlik oranının baskısı ve KİT'lerin siyasallaşmış olmasıdır. Yüksek düzeydeki yöneticilerin sık aralıklarla el değiştirmeleri, onları işletmelerin kârlılık ve verimliliklerini savunamaz ve bu konuda direnemez duruma getirmiştir.³⁵ KİT'lerde gereğinden fazla miktarda ve niteliksiz personel istihdam edilmesi yönünde politika izlenmesi bu kuruluşların mevcut sorunlarını daha da artırmıştır.

Özel sektörde personel istihdamı konusunda personelin vasıflı olması hususu dikkate alındığından ve ihtiyaç duyulmadığı halde işçi çalıştırılması söz konusu olmadığından, KİT'ler özelleştirildiği takdirde özel sektör yöneticileri bu kuruluşlarda izlenmekte olan istihdam politikasını yeniden belirleyecektir. Bunun sonucunda vasıfsız ve ihtiyaç dışı personelin işine son verilerek gizli işsizliğin önüne geçilmiş olacaktır.

3.1.2. Sosyal Amaçlar

Devletler halkın refah içerisinde mutlu yaşamalarından sorumludurlar. Eğer toplum üyeleri arasında çeşitli dengesizlikler varsa bunları ortadan kaldırmak için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekir. Bu, sosyal politikanın önemli bir konusudur.³⁶ Toplumu oluşturan insanların refah seviyesini yükseltmek için gelirlerinin artırılması gerekir. Toplumun belli kesiminin gelir seviyesi yüksek ve

³⁵ JOLDOSHEV, a.g.t., s. 22

³⁶ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 111

bu kesimi oluşturan insanlar refah içerisinde yaşamını sürdürürken diğer bir kısmı çok az gelire sahip olduğundan yokluk içinde yaşamak zorunda kalıyorsa bu toplumda gelir dağılımında eşitsizlik var demektir. Devlet insanların gelir dağılımında adaleti sağlamadığı takdirde diğer bir ifadeyle toplumdaki gelir eşitsizliğini ortadan kaldırmak için gerekli tedbirleri almadığı zaman huzursuzluklar ortaya çıkacaktır. Bu açıdan bakıldığında özelleştirme toplumda var olan dengesizliklerin giderilmesinde bir araç olarak görülmektedir. Özelleştirmenin sosyal amaçlarını üç başlık altında inceleyebiliriz.

3.1.2.1. Sermayenin Tabana Yayılmasını Sağlamak

Gelişmiş ülkelerdeki servet dağılımındaki eşitsizlikler gelişmekte olan ülkelerde daha belirgin şekilde kendini göstermektedir. Servet dağılımındaki bu eşitsizliği ortaya çıkaran etmen, toplumda fertlerin gelir dağılımının adaletli olmamasından kaynaklanmaktadır. Çünkü insanlar gelirlerinin bir kısmını servet edinmede kullandıklarından gelir düzeyi yüksek olanların servetinde de artış görülecektir.

KİT'lerin sermayelerinin hisselerle bölünerek halka açılması servet dağılımında dengenin sağlanmasında önemli bir faktördür. Bu hisselerin özellikle çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine birtakım avantajlar sunularak satılması halinde toplumun bu kesimine gelir transferi yapılarak sermayenin tabana yayılması sağlanacaktır.

Sermayeyi tabana yaymak için en çok uygulanan teşvik aracı, özelleştirilecek şirketlerin hisse senetlerini düşük fiyatla satışa sunmaktır. İngiltere ve Fransa'da gerçekleştirilen uygulamalarda hisse senetleri düşük fiyatla halka sunulmuştur. Bu nedenle özelleştirme yolu ile elde edilen gelirlerin düzeyi düşük olmuştur.³⁷ Sermayeyi tabana yaymayı özendirmek için izlenecek bir diğer uygulama da hisse senetlerinin taksitle satışa sunulmasıdır. Böylece küçük tasarruf sahiplerinin bu senetleri satın almalarına kolaylık sağlanmış olacaktır.

³⁷ ALBAYRAK, Cemil, "Özelleştirme ve Sermayeyi Tabana Yayma Amacı", Editör: Aykut POLATOĞLU, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994, s. 81

Özelleştirme programlarında sermayeyi tabana yayma amacına çok önem veren ülkelerin birçoğunda (İngiltere, Fransa, Japonya, İtalya vb.) özelleştirme yolu ile sermaye piyasasına yeni bireysel yatırımcılar katılmasına imkân tanınmış, çalışanların ortak olmaları özendirilmiş ve bunda da başarı sağlanmıştır. Ancak bu olumlu gelişmelere rağmen, kurumsal yatırımcıların toplam yatırımcılar içindeki paylarında bir düşüş görülmemiştir.³⁸

Özelleştirme ile ulaşılmak istenilen bu amacın gerçekleştirilebilmesi için hisse senetlerinin blok satış yöntemiyle satışından kaçınılmalıdır. Çünkü bu yöntemle hisselerin çoğunluğu toplumda zengin kesimin ve büyük yatırımcıların eline geçeceğinden mülkiyetin geniş halk kitlelerine yayılması imkânı ortadan kalkacaktır.

KİT'lerin bir bölümü tekel niteliğinde olduğundan, blok satış usulünün uygulanması durumunda bu uygulama kamu işletmelerinin tek elde toplanmasına, dolayısıyla özel sektör tekellerinin ortaya çıkmasına yol açacaktır.

Tekellerin meydana gelmesiyle, rekabet ortamı bozulacak, gerek fiyatlandırma politikaları, gerekse üretim seviyesinin belirlenmesindeki olumsuzluklar nedeniyle ekonomide kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasına imkân kalmayacak ve tüketicilerin refah düzeyi düşecektir. Bu durumun önlenmesi açısından özelleştirme çalışmalarında dar gelirli kesime teşvik ve avantajlar getirilirken yüksek sermaye sahibi kesime çeşitli kısıtlamalar konulabilir.³⁹

3.1.2.2. Gelir Dağılımında Adaleti Sağlamak

Gelirin adil bir şekilde dağıtılması için vergiler ve kamu harcamaları araç olarak kullanılmaktadır. Özelleştirme uygulamaları da gelir dağılımında adaletin sağlanması için son yıllarda araç olarak kullanılmaktadır.⁴⁰ KİT'lerin hisselerinin gelir düzeyi düşük kişiler tarafından satın alınması halinde bu kesimin kâr ve faiz yoluyla gelirlerinde artış meydana gelecektir.

³⁸ ALBAYRAK, a.g.m., s. 83

³⁹ RUHİ, a.g.e., s. 106

⁴⁰ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 112

Özelleştirme ile ulaşılmak istenilen bu amacın başarıya ulaşabilmesi öncelikle hisse senetlerini alanların sayısına bağlıdır. Bu senetleri çok sayıda küçük tasarruf sahipleri satın aldığı takdirde özelleştirme, gelir dağılımındaki dengesizliğin giderilmesine katkı sağlayacaktır.

Hisse senetleri, halka arz yöntemi yerine blok satış yöntemi uygulanarak satışa sunulduğu zaman küçük tasarruf sahiplerinin gelir düzeyleri düşük olduğundan bu senetlerin alımı konusunda büyük yatırımcılarla rekabet etme imkânı kalmayacaktır. Dolayısıyla, hisselerin büyük bölümü kurumsal yatırımcıların eline geçeceğinden, özelleştirmenin gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik olumlu bir etkisi olmayacak, böylece özelleştirme ile öngörülen amaca ulaşılamayacaktır.

3.1.2.3. Yeni İş Sahalarının Oluşumuna Katkıda Bulunmak

Özelleştirmeyi geniş anlamda değerlendirdiğimizde, KİT'lerin kiralama ve işletme hakkı yoluyla özel teşebbüse devredilmesi veya birtakım kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yapılmasına izin verilmesi halinde, bu hizmet alanlarında yeni iş sahaları meydana gelecek ve uzun vadede istihdamın artmasına katkı sağlanacaktır.⁴¹ Elektrik üretimi ve dağıtımı, telefon ve iletişim hizmetleri gibi devlet tarafından yapılan bazı hizmetlerin özel teşebbüse devredilmesi durumunda özel sektörün bu alanlara yatırım yapmasıyla yeni iş imkanları doğacaktır.

3.1.3. Siyasi ve İdeolojik Amaçlar

Özelleştirme uygulamalarıyla ekonomik ve sosyal amaçların yanı sıra birtakım siyasi ve ideolojik amaçlara da ulaşılması mümkündür. Bu amaçların aşağıdaki başlıklar altında ele alınarak incelenmesi mümkündür.

3.1.3.1. Devleti Küçülterek Asli Görevlerine Döndürmek

Daha küçük bir devleti amaçlayan bu anlayışa göre, devletin büyümesi kişiler aleyhinedir. Devlet, kişilerin kazançlarının çoğuna el koymakta ve bunları harcarken duyarsızca davranmaktadır. Devletin gücünün sınırlandırılmasını

⁴¹ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 113

sağlayacak yollardan biri devletin küçültülmesi, kamu ekonomisinin küçültülüp, buna karşın piyasa ekonomisinin genişletilmesidir. Diğer yandan özel gücün de belli bir sınırı vardır. Özel gücü sınırlandıracak temel araç ise rekabettir. Aksi yönde bir uygulama, bir yandan kişisel özgürlük kaybına neden olurken, diğer yandan adaletsizliğe ve ekonomide verimsizliğe neden olmaktadır. Çözüm ise, özelleştirme ile devletin küçültülmesidir.⁴² Devletin küçültülerek ekonomideki etkinliğinin azaltılmasının yollarından biri de KİT'lerin özel sektöre devredilmesidir. Böylece devletin eğitim, sağlık, güvenlik ve adalet gibi asli görevlerine dönmesine imkân sağlanmış olacaktır.

Özelleştirme ile devletin ekonomik hayatta sanayi ve ticari faaliyetlerinin en alt seviyeye indirilmesi amaçlanmaktadır.⁴³ İdeolojik açıdan konuya bakıldığında devletin her alanda faaliyette bulunması ve insanlara yeterince özgürlük tanınmaması eleştirilmektedir. Devletler ekonomik alanda karar alırken genelde politik tercihleri göz önünde bulundurduklarından bu kararlar serbest piyasa mekanizmasına uyumluluk göstermemektedir. Ekonomi alanında kararlar serbest piyasa koşullarına bırakıldığı takdirde uzun vadede toplumun refah seviyesi de yükselecektir. Devletin ekonomik hayattaki rolünü yeniden tanımlamak suretiyle onun asli görevlerine dönmesini isteyen akımlar için özelleştirme, devletin ekonomide etkinliğini sınırlandırma ve onu eğitim, sağlık, güvenlik ve savunma gibi asli fonksiyonlarına döndürme yolunda bir araç olarak değerlendirilmektedir.

3.1.3.2. Demokratikleşme Sürecine Katkı Sağlamak

Özelleştirme uygulamaları ve demokratikleşme birbirinin tamamlayıcısı olarak görülmektedir. Özelleştirme genişledikçe ve bu çalışmalarda başarıya ulaşırsa demokratikleşmenin üzerine oturacağı zemin de aynı derecede genişleyecek ve demokrasi sağlıklı hale gelecektir. Şöyle ki; demokrasi, vatandaşların kamu hizmetlerinin yürütülmesinde eşit haklara sahip olduğunun kabul edildiği bir siyasi yönetim biçimidir. Yine demokrasi, vatandaşların temel haklar dediğimiz yaşam, özgürlük ve mülkiyet haklarına ve bunlardan türeyen diğer

⁴² RUHİ, a.g.e., s. 106-107

⁴³ JOLDOSHEV, a.g.t., s. 26

haklara sahip bulunduğu rejimdir. Demokrasilerde siyasi sistemin temel görevi kendisini de sınırlayan bu hakları güvence altına almaktır.⁴⁴

Özelleştirmeyi savunanların en güçlü ideolojik gerekçelerinden biri demokrasi rejimini gerçekleştirmek ve güçlendirmektir. Ancak, demokratikleşmeyi farklı şekilde algılayan kesimlerin temel ideolojideki fikirleri çatışmaktadır. Sosyalist ideolojiyi benimseyenler demokratikleşmenin devletleştirme ile sağlanabileceğini savunurken, kapitalist ideoloji taraftarları özelleştirmeyle gerçekleştirilebileceğini iddia etmektedir.⁴⁵

Özelleştirme ile kamu işletmelerinin mülkiyeti devletten halka geçmektedir. Bunun sonucunda kişiler iktisadi hayatta karar verme sürecinde daha etkili duruma geleceğinden temel hak ve özgürlükleri konusunda daha da bilinçlenecek ve duyarlı olacaklardır. Böylece toplumu oluşturan bireyler siyasi kararların alınmasında da etkin hale gelecektir.

Özelleştirme, devletin ekonomi alanındaki gücüne sınırlama getireceğinden, halk ve devlet arasındaki vatandaşlık ilişkilerinin dengelenmesine yardımcı olacaktır. Ekonominin devletin kontrolünde olduğu sosyalist ülkelerde kişiler düşünce özgürlüğüne sahip olamamışlardır. Devletin en büyük ekonomik güç olduğu ülkelerde düşünce özgürlüğü demokratik sistemin gerektirdiği düzeyde yerleşmemiştir. Kamu işletmelerinin özelleştirilerek satılması durumunda siyasi ve ekonomik gücün hükümetin elinde toplanmasına engel olunarak demokratikleşme yolunda ilerleme kaydedilecektir.

Devletin mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetleri asgari seviyeye indirilmek ve ekonomiye müdahalesi azaltılmak suretiyle özel mülkiyet hakkının yaygın hale getirilmesi sonucunda siyasi alanda kamu otoritesi ile kişiler arasındaki dengeler kişilerin lehinde değışecek, böylece demokrasinin gelişmesine ve güçlenmesine katkı sağlanacaktır.

⁴⁴RUHİ, a.g.e., s. 107

⁴⁵ JOLDOSHEV, a.g.t., s. 26

3.1.3.3. Sendikaların Güçlerini Zayıflatmak

Sendikaların özelleştirmeye ilgilendirmelerinin çeşitli nedenleri vardır. Sendikalar öncelikle, üyelerinin ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek üzere kurulmuşlardır. Sendikal sorumlulukları dolayısıyla yani üyeleri için daha yüksek ücret, daha iyi çalışma koşulları sağlama mücadeleleri yönünden özelleştirme ile ilgilendirirler. Bunun yanı sıra ve bunu da çerçeveleyen bir bağlamda, çalışan halkın tümünün tercihlerine uygun toplumsal dönüşümlere yönelik mücadelelerinin başlıca dayanağı olarak bu konudaki konumları belirlenir.⁴⁶

Özelleştirmeye karşı çıkan sendikalar, çok geniş ve yaygın bir kesimi oluşturmaktadır. Ancak, özelleştirme söz konusu olduğunda bu konuyla yakından ilgilenen sendikaların kamu kesiminde çalışan işçileri kapsayan sendikalar olması gerektiği sonucuna varılabilir.⁴⁷

Bu amaç, özelleştirme uygulamalarını başlatan İngiltere’de özelleştirme ile ulaşılmak istenilen hedeflerin başında gelmektedir.⁴⁸ Sendikalar tarafından, hükümetlerin özelleştirme uygulamalarına sendikaların siyasi nüfuzunu azaltmak amacıyla başvurduğu eleştirisi getirilmektedir. Bu uygulama ile kamunun mal ve hizmet üreten birimlerinde güçlü bir konuma sahip olan sendikaların gerek ekonomik, gerekse siyasi etkilerinin azaltılması hedeflenmektedir.

Sendikalar işveren karşısında çalışanların haklarını koruyup gözetlemek amacıyla kurulan mesleki kuruluşlar olarak görülmekle birlikte siyasi güce de sahip olduklarından kamu işletmelerindeki toplu iş sözleşmelerinde güçlerini kullanarak siyasi karar organlarını etkileyebilmektedirler. Bu nedenle, özelleştirme uygulamaları sonucunda kamu işletmeleri özel sektöre devredileceğinden sendikaların siyasi iktidarla bir ilişkisi kalmayacak, dolayısıyla, söz konusu meslek kuruluşlarının hükümet üzerindeki ekonomik ve siyasi baskısı azalacaktır.

⁴⁶ IŞIKLI, Alparslan, “Özelleştirme ve Sendikalar”, Editör: Aykut POLATOĞLU, *Özelleştirme Tartışmaları*, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994, s. 89

⁴⁷ Aynı, s. 91

⁴⁸ ÖZBEK, a.g.t., s. 40

3.1.3.4. Uluslararası Sermayenin ve Uluslararası Örgütlerin İsteklerini Yerine Getirmek

Kalkınma çabası içinde olan ülkeler sıkça karşılaştıkları, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, teknoloji ve sermaye birikimindeki yetersizlikler nedeniyle sık sık ekonomide yeniden yapılanma programları uygulamak zorunda kalmaktadır. Bu programların ekonomik maliyetini uluslararası finansman örgütlerinden sağlamak gibi bir zorunlulukla karşılaşmışlardır. Bu nedenle, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finansman kuruluşları bu ülkelere borç verirken, yapılacak yeniden yapılanma ve istikrar programlarının içinde özelleştirme uygulamalarına yer verilmesini bir ön koşul olarak ileri sürmektedirler. Bu uyum programlarının bazılarında özelleştirme politikalarına ayrıntılı olarak yer verildiği, hatta bazı ülkeler için hangi sektörlerde özelleştirmeye gidilmesi gerektiği yönünde öneriler de yer almaktadır.⁴⁹

IMF ve Dünya Bankası sanayileşme yolundaki ülkelerin bütçe ve ödemeler bilançosunun açık vermemesine ya da bu açıkların asgari seviyede tutulmasına önem vermektedir. Ödemeler bilançosu ve bütçe açıkları büyüdükçe bu kuruluşların özelleştirme yönündeki baskıları çoğalmaktadır. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme uygulamalarına yer verilmesi zorunluluk haline gelmiştir.

Özelleştirmenin bu amacı özelleştirme karşıtı olan çevrelerin eleştiri konusu haline gelmiştir. Çünkü özelleştirme karşıtları tarafından özelleştirme uygulamaları nedeniyle yabancı şirketlerin piyasayı kontrol altına alacağı öne sürülmekte ve bu uygulamalar uluslararası kuruluşlara verilmiş bir taviz olarak değerlendirilmektedir.

3.1.4. Mali Amaçlar

Devletler harcamalarının finansmanını birkaç yoldan sağlarlar. Bunların en önemlisi vergilerdir. Vergiler belirli dönemlerde harcamaları karşılayamazsa, borçlanma diğer önemli bir gelir kaynağı olur. Ancak her zaman borçlanma için

⁴⁹ ÖZBEK, a.g.t., s. 41

gerekli şartlar oluşmayabilir.⁵⁰ İşte devletin vergileri yeterli olmadığı ve harcamaları karşılamak için borç bulmakta zorlandığı zaman özelleştirme önemli bir kaynak haline gelmektedir. Özelleştirmenin mali amaçlarını üç başlık altında toplayabiliriz.

3.1.4.1. Devlete Gelir Sağlamak

Devlet, mali açıdan krizle karşılaştığı dönemlerde KİT'lerin özelleştirilmesi ile gelir sağlamayı tercih edebilir. Dış kredi temin etmekte güçlüklerle karşılaşılması, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan destek görülmemesi gibi nedenlerle dış borç sıkıntısı içinde bulunan hükümetler özelleştirme uygulamalarına gelir elde etmek amacıyla başvurabilir. Devletin KİT'leri satarak gelir sağlamanın diğer bir nedeni ülke içindeki küçük tasarrufluların devlet tahvili hazine bonusu gibi kamunun menkul değerlerine güven duymamasıdır. Devletin kendisine gelir sağlama yöntemleri arasında yer alan vergilerin teknik olarak toplanmasındaki eksiklikler ve halkın oyuna ihtiyacı olan politikacıları sevimsiz göstermesi de özelleştirmeyi bir gelir kaynağı durumuna getirmektedir.⁵¹

Özelleştirme, giderek devlet borçlarının ödenmesinde bir araç olarak kullanılmaktadır.⁵² Özellikle gelişmekte olan ülkelerde büyük mali krizlerle karşılaşıldığında uluslararası finans kuruluşlarından yeterli kaynak temin edilememekte veya edilse bile yüksek faizle borçlanmak zorunda kalınmaktadır. Bu durumda söz konusu ülkeler kamunun mal ve hizmet üreten birimlerini satarak gelir etmektedir. Bu nedenle, devlete gelir sağlamak amacı ile özelleştirme yöntemine genellikle sanayileşme yolundaki ülkelerde başvurulmaktadır.

Devlete gelir sağlamak amacıyla özelleştirme yöntemine başvurulması özelleştirmenin en çok eleştirilen yönlerinden biri olarak görülmektedir. Çünkü, devlet bu durumda borçlarını ödeyemeyen tüccar gibi elindeki malını satmakta ve mal varlığını azaltmaktadır. Kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmek suretiyle

⁵⁰ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 110

⁵¹ CEVİZOĞLU, a.g.e., s. 31-32

⁵² ÖZTÜRK, a.g.e., s. 11

gelir elde edilmesinde önemli olan işletmenin maddi değerinin yüksek olmasıdır. Devlet acilen paraya gereksinim duyduğu zaman bu kuruluşları gerçek değerinin altında bir fiyatla satmak zorunda kalabilmektedir.

Devletler özelleştirme yoluyla iki açıdan gelir elde ederler. Bunlardan birincisi kamu işletmelerinin özel sektöre satılarak doğrudan gelir elde edilmesi imkânına kavuşulmasıdır. Özelleştirme yoluyla devletin gelir elde etmesinin ikinci şekli devletin asli fonksiyonları arasında yer almadığı halde sunduğu bazı hizmetlerin üretiminin ve sunumunun özel teşebbüse devredilmesidir. Devlet bu hizmetleri genellikle yüksek maliyetle üretilip sunduğundan, bunları özel sektöre daha düşük bedelle yaptırmak suretiyle bütçesinden daha az para harcayacak, böylece devlete dolaylı da olsa gelir sağlanmış olacaktır.

Diğer taraftan, daha akılcı politikalar uygulanarak özel sektöre devredilen KİT'lerin daha verimli ve kârlı çalışmalarının sağlanması durumunda bu kuruluşların gelirlerinde artış meydana geleceğinden, devlete daha fazla vergi ödemek zorunda kalacaklar, böylece devletin vergi gelirlerinde artış meydana gelecektir.

3.1.4.2. KİT'lerin Borç Yükünden Kurtulmak

Zamanla oluşan sermaye yetersizliği KİT'leri daha fazla yabancı kaynak kullanımına yöneltmiş ve bu durum maliyetleri olumsuz etkileyerek, KİT finansman açığının büyümesi sonucu bu kuruluşları borç yükünden kurtulamaz duruma getirmiştir. İşte bu amaçla gerçekleştirilen özelleştirmeler, KİT'lerin zarar ettiği, bütçe üzerinde yük teşkil ettiği durumlarda geçerli olur. KİT'lerin zarar eden kuruluşlar olmasının önüne geçilmesi ise bu kuruluşların verimli çalışmalarının sağlanması ile mümkündür. KİT'leri açık vermeyen kuruluşlar haline getirmek kısa vadede mümkün olmadığından, bu kuruluşları özel sektöre devretmek daha kolay bir çözüm yolu olarak görülmektedir.⁵³

⁵³ GÜLER, a.g.t., s. 18

Bu kuruluşların gelirleri giderlerini karşılamaya yetmediği için dış finansman ihtiyacı hazine yardımları ve borçlanma gibi yöntemlerle karşılanmaktadır. Kârlı çalışan KİT'ler için bu durum söz konusu olmadığından bu kuruluşların özelleştirilmesiyle devlete gelir sağlanmasının ötesinde özelleştirmenin ekonomik amaçlarının gerçekleştirilmesi de öngörülmektedir.

3.1.4.3. Vergilemenin Yapısını Değiştirmek

KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasına ilişkin politikalar ile vergilendirme arasında doğrudan bir ilişkinin olduğu görülmektedir.⁵⁴ Hükümetler tarafından bu mal ve hizmetlerin fiyatlarının belirlenmesi dolaylı vergilendirmenin bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü KİT ürünlerinin fiyatları içerisinde vergi de yer aldığından bu ürünleri satın alanlar tarafından devlete dolaylı olarak vergi ödenmektedir. Dolaylı vergiler bütün gelir gruplarına aynı miktarda yansıdığından adaletsiz vergilendirme olarak değerlendirilmektedir.

Özelleştirme sonrasında devlet bu kuruluşlardan gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergiler alacağından, özelleştirilen işletmeler kâr ettiği sürece dolaylı vergilerin yerini bu kuruluşların ödeyeceği dolaysız vergiler alacaktır.

3.2. Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme faaliyetleri 1980'li yıllarda piyasa ekonomisi modelini kabul etmiş ülkelerde ve 1990'lı yıllarda da eski sosyalist ülkelerde yoğun bir şekilde başlamıştır.⁵⁵ Bir ekonomide özelleştirme yöntemlerinden hangisinin uygulandığı, ülkenin genel ekonomik durumuna, sermaye piyasasına, özelleştirilecek kuruluşların niteliğine, teşebbüsün içinde bulunduğu mali şartlara, özelleştirmenin amaçlarından hangisine ağırlık verileceğine bağlıdır. Örneğin, KİT sorununun çözümünün yanı sıra sermaye piyasasını güçlendirmek, işçi ve yöneticilerin de kuruluşa ortak edilmesi ve tasarrufların hisse senedine yönelmesini teşvik etmek de

⁵⁴ ÖZBEK, a.g.t., s. 39

⁵⁵ AFŞAR, Hayrettin, "Türkiye'de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri", *Hazine Dergisi*, Sayı: 9, 1998, s. 1

isteniyorsa, “hisse satışı” yoluyla özelleştirme en tutarlı yöntemdir.⁵⁶ Yukarıda belirtilen açıklamalar doğrultusunda özelleştirme yöntemlerini şöyle açıklayabiliriz.

3.2.1. Satış Yöntemi

Özelleştirme kavramı ele alındığında satış yöntemi dünyadaki özelleştirme uygulamalarında olduğu gibi ülkemizde de en çok kullanılan yöntemdir. Hatta bu yöntemin özelleştirme kavramı ile özdeş bir hale geldiği de söylenebilir. Satış yönteminde KİT’lerin mülkiyetinin özel teşebbüse satılarak devredilmesi öngörülmektedir. Bu işletmelerin satışı iki farklı yöntemle gerçekleştirilmektedir. Bunlar; doğrudan (direkt) satış yöntemi ve hisse senedi yoluyla satış yöntemidir. Doğrudan satış yöntemine göre KİT’lerin varlıkları kısmen veya tamamen satılarak özel sektöre devredilirken, hisse senedi yoluyla satış yönteminde ise bu teşebbüslerin sermayeleri paylara (hisselere) bölünerek satılmaktadır.⁵⁷

3.2.1.1. Doğrudan Satış

Bu yöntemde KİT’lerin taşınır ve taşınmaz mallarının, tesislerinin mal ve hizmet üreten birimlerinin, kısacası varlıklarının satışı söz konusudur. Doğrudan satış yönteminde işletme bütün olarak satılabileceği gibi, bir bölümünün satılması suretiyle küçültülmesi de mümkündür. Bu yöntem kapsamında işletmenin mal varlıklarının tümüyle satılması halinde “bütün özelleştirmeden”, bir kısmının satılması durumunda ise “kısmi özelleştirmeden” söz edebiliriz.

Doğrudan satış yöntemiyle başarılı sonuçların elde edilebilmesi açısından, özelleştirmeye konu olan teşebbüslerin mali performanslarının iyi durumda olması ve çok büyük işletmeler olmamaları yararlıdır.⁵⁸ Çünkü mali durumları kötü olan işletmelerin ve büyük kuruluşların satışa çıkarılması halinde bunlara alıcı bulunması oldukça zordur.

⁵⁶ KARLUK, a.g.e, s. 136

⁵⁷ GÜLER, a.g.t., s. 22

⁵⁸ DİLEK, Aylin, “Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Çalışmaları Sonucu Nazilli Sümerbank İşletmesinin Durumu ile Kârlılık ve Verimlilik Analizi”, Yüksek Lisans Tezi, 2006, s. 20

3.2.1.2. Hisse Senedi Yoluyla Satış

Bu yöntemle göre işletmenin sermayesi paylara bölünmekte ve satışa sunulmaktadır. Hisse senedi yoluyla satış yönteminin uygulanabilmesi için işletmenin öncelikle sermaye şirketi şekline dönüştürülmesi gerekmektedir.⁵⁹ Çünkü burada özelleştirmenin konusu kamu işletmesinin aktifindeki varlıklar değildir. İşletmenin sermayesi satılmak suretiyle özel kesime devredilmektedir. Hisse senetlerinin satış biçimine bağlı olarak bu tür özelleştirmeler farklı şekillerde gerçekleştirilebilmektedir.

3.2.1.2.1. Hisse Senetlerinin Halka Arz Yoluyla Satışı

Hisse senetlerinin halka arz yöntemiyle satılması, dünyada en yaygın olarak kullanılan yöntemlerden biridir. İngiltere ve Japonya'daki özelleştirmelerde genellikle bu yöntem uygulanmaktadır. Çünkü bu ülkelerdeki hükümetler, mülkiyetin tabana yayılmasına ayrı bir önem vermektedir. Hisse senetlerinin halka arzı, mevcut hisselerin halka satılması şeklinde olabileceği gibi, yeni hisse senedi çıkarılarak “sermaye artırımı” şeklinde de olabilir.⁶⁰ Bu yöntemle göre hisse senetlerinin herhangi bir aracı olmaksızın doğrudan halka satılması söz konusudur.

3.2.1.2.2. Hisse Senetlerinin Menkul Kıymetler Borsasında Satışı

Kamu işletmelerine ait hisse senetlerinin menkul kıymetler borsasında satılması ikinci el piyasada satış olarak da adlandırılmaktadır.⁶¹ Bu yöntemle hisse senetlerinin satışına sermaye piyasalarının güçlü olduğu ve aracı kurumların faaliyette bulunduğu ülkelerde rastlanmaktadır. Menkul kıymetler borsası menkul değerlerin alım ve satımının yapıldığı piyasalardır. Burada satışa sunulan hisse senetleri daha önce halka arzı yapılan senetlerdir. Hisse senetleri menkul kıymetler borsasında aracı kuruluşlar veya bankalar vasıtasıyla satılmaktadır.

⁵⁹ DOĞAN, a.g.e., s. 125

⁶⁰ KARLUK, a.g.e., s. 137

⁶¹ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 116

Hisse senetlerinin her zaman yurt içinde sermaye piyasasında satılması mümkün olmayabilir. Bu durum sermaye piyasasının yetersizliği ile ilgilidir. Böyle zamanlarda hisse senetlerinin satışı, gelişmiş yurt dışı borsalarda yapılabilir.⁶²

3.2.1.2.3. Blok Satış Yöntemi

Kamu işletmelerinin sermayesinin paylara bölünmek suretiyle bu hisselerin bir kısmının veya tamamının teklif alma yoluyla satılmasıdır. Bu yöntemde göre özelleştirilecek işletmeler önceden ilan edilmekte ve yapılacak ihale sonucunda en uygun teklifi verene satış gerçekleştirilmektedir. Bu yöntemde hisse senetlerinin gerçek veya tüzel kişilere satılması mümkündür. Türkiye’de özelleştirme işlemlerinin en çok blok satış yöntemi kullanılmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmektedir.

Blok satış kararı verildikten sonra, işletmenin özellikleri ve faaliyet gösterdiği sektörün yapısına göre, blok halinde ne kadar hisse senedi satılacağı belirlenir. Burada özelleştirilecek kuruluşun bulunduğu sektörün pazar yapısı büyük önem taşır. Tekel gücüne sahip kamu işletmelerinin hisse senetlerinin % 50’sinden fazlasının blok satışı, alıcı şirketin özel tekel yaratmasını garanti eder.⁶³ Bu yöntemde göre satış doğrudan yapıldığı için diğer satış yöntemlerine göre daha hızlı ve kolay olmakla birlikte, özel sektör tekellerinin oluşmasına yol açabileceğinden, bu yönüyle eleştirilen bir yöntemdir.

3.2.1.2.4. Çalışanlara ve Yöneticilere Satış Yöntemi

Bu yöntemde, kamu işletmeleri öncelikle yöneticilere ve işçilere satılarak devredilmekte ve işletmenin kontrolü de yine bu kişilere geçmektedir.⁶⁴ Çalışanlar, kurumlarına kendi öz kaynaklarını kullanmak suretiyle veya borçlanarak ortak olmaktadır. Bu yöntemin daha çok gelişmiş ülkelerde uygulandığı görülmektedir. Çünkü az gelişmiş ülkelerde halkın gelir düzeyi düşük olduğundan tasarruf yaparak hisse senetlerini satın alma imkânı bulunmamaktadır.

⁶² ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 117

⁶³ SARIASLAN, EROL, a.g.e., s. 17

⁶⁴ KARLUK, a.g.e., s. 142

Yönetici ve işçiler çalıştıkları kurumun mevcut kapasitesini ve durumunu bildikleri için hisselerin bu kişilere satılması özelleştirilecek kuruluşun daha iyi duruma gelmesine neden olacaktır. Çalışanlar ve yöneticiler çalıştıkları işletmeye ortak olmaları durumunda işlerine daha iyi motive olacaklarından işletmenin verimliliğinde artış sağlanacaktır.

3.2.2. Kiralama Yöntemi

Kamu işletmelerinin bütün halinde veya bu işletmelere ait mal ve hizmet üreten birimlerinin kullanımının bir bedel karşılığında belli bir süreliğine özel teşebbüse devredilmesidir. Finansal kiralama olarak da adlandırılan bu yönteme devletin sahip olduğu iktisadi kuruluşların mali durumlarının iyileştirilmesi amacıyla da başvurulabilmektedir.

Böyle bir uygulamanın amacı sürekli zarar ederek kamuya yük teşkil eden işletmelerin mali yapılarını düzelterek satışa sunulacak hale getirmektir. Kiralama yönteminde işletmenin sadece kullanım hakkı devredilebileceği gibi, kiralama süresinin bitiminde mülkiyetin devredilmesi de mümkündür.

3.2.3. Yönetimin Devri Yöntemi

Bu yöntem özelleştirmeye hazırlanan, verimli bir şekilde çalıştırılmayan devlet işletmeleri için uygulanması öngörülen bir yöntemdir. Özelleştirilmesi düşünülen devlet işletmelerinin yönetimleri yapılan bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Yönetim sözleşmelerinde belli bir süre sonra mülkiyetin devri söz konusu olabilir. Sözleşmede yönetime ödenecek ücret, kâr payı, hisselerin devir şartları vs. belirlenir.⁶⁵ Yönetimin devri yönteminin uygulanmasıyla kamu işletmelerinin yönetimlerinin tecrübeli ve becerikli yöneticilere devredilerek özel sektör tarafından kuruluşun durumunun iyileştirilmesi ve özelleştirmeye hazır hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Özelleştirilmesi öngörülen işletmenin iyi bir duruma gelmesi bu işletmenin özel sektöre devrini kolaylaştıracaktır.

⁶⁵ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 118

3.2.4. İhale Yöntemi

İhale yöntemi, özelleştirme yöntemleri arasında, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de özellikle kamu hizmetlerinin sunumunun özel sektöre devredilmesinde yaygın olarak uygulanan bir yöntemdir.⁶⁶ Devlet, bir mal ve hizmetin tümüyle veya kısmen özel kişi veya kuruluşlarca üretimi konusunda ihale sözleşmesi yapar. Bu yöntem, en çok bilinen ve uygulanan özelleştirme yöntemlerinden biridir. İhale yönteminde devletin; üretimin miktarı ve türünü belirlemek, bir veya birkaç özel firma ile anlaşma yapmak, kâr amacı güden veya gütmeyen ya da gönüllü kuruluşlarla üretimi gerçekleştirmek gibi birtakım tercihler yapma imkânı bulunmaktadır. Bu yöntemle mal ve hizmetin özel sektörde üretilerek maliyetinin azaltılması amaçlanmaktadır.⁶⁷

Bu yöntemin başarıyla uygulanabilmesi için ihalenin ilan edilmek suretiyle çok sayıda isteklinin katılımının sağlanması, diğer bir ifadeyle ihalenin rekabet ortamı içerisinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İhalede rekabet sağlandığı takdirde mal ve hizmetin üretim maliyetinin düşürülmesine imkân sağlanacaktır.

3.2.5. İmtiyaz Devri Yöntemi

Bu yönteme genelde doğal tekellerin bulunduğu üretim faaliyetlerinde başvurulmaktadır. Elektrik, su, demiryolları gibi sanayilerde ölçek büyümesi sonucu şirketin maliyetinin düşmesi ile ortaya çıkan doğal tekelleşmenin olduğu üretim alanları, imtiyaz sözleşmesi ile özel kesime devredilmektedir. Hizmetin büyük ölçekte olası maliyetlerinin düşmesine ve doğal tekelin doğmasına yol açmaktadır. Bu alanların özel sektöre devredilmesiyle, verimsiz çalışması nedeniyle doğal tekel avantajlarını tüketicilere ucuz fiyat şeklinde yansıtamayan KİT’ler yerine, yapılacak pazarlık sonucunda söz konusu mal ve hizmeti en düşük bedelle

⁶⁶ FAKİROĞLU, Serkan, “Liberal Sistemin Özelleştirme Argümanı (Sebepler ve Sonuçları Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım)”, Yüksek Lisans Tezi, Kars, 2006, s. 35

⁶⁷ FALAY, Nihat, “Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar”, Editör: Aykut POLATOĞLU, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994, s. 21-22

piyasaya sunmayı kabul eden firmanın imtiyazı alacağı, dolayısıyla aynı mal ve hizmetin tüketicilere daha ucuza sunulacağı ileri sürülmektedir.⁶⁸

İmtiyaz sözleşmesiyle, genellikle demiryolu, elektrik, doğalgaz, posta ve haberleşme hizmetleri özel sektörün üretimine bırakılmaktadır. Özel sektörün ürettiği hizmetten yararlanan gerçek veya tüzel kişiler hizmetin bedelini imtiyaz hakkını elinde bulunduran firmaya veya kişiye ödemektedirler.

3.2.6. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Yöntemi

Yasal-kurumsal serbestleşme yöntemi aslında bir özelleştirme yöntemi olmasının ötesinde, devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılmasını ve kamunun ekonomideki tüm ayrıcalıklarına son verilmesini öngören bir iktisat politikası aracı olarak değerlendirilmektedir.⁶⁹ Bu yöntemi, ekonomik faaliyetlerde serbest piyasa koşullarına işlerlik kazandırılması ve devletin tekelinde bulunan sektörlerle özel teşebbüsün girişine engel olan düzenlemelerin ortadan kaldırılması şeklinde de tarif edebiliriz. Söz konusu yöntemin temel amacı rekabetin geliştirilmesi ve verimliliğin artırılmasıdır. Çünkü, ekonomide devletin tekelinde olan alanlarda özel teşebbüsün faaliyette bulunmasına izin verilmesi halinde çok sayıda girişimci bu sektörlerle girmek isteyeceğinden rekabet ortamı sağlanacak ve üretimde verimlilik anlayışı ön plana çıkacaktır.

3.2.7. Ortak Girişim Yöntemi

Bu yöntem kamu sektörü ile özel sektörün bir araya gelerek belli oranlarla ortak oldukları anonim şirketlerin, özellikle büyük ve riskli yatırımlara girmesi şeklinde uygulanan bir yöntemdir. Yöntem mevcut olan üretim ve hizmetlerin özel sektöre açılmasını da içermektedir. Ortak kurulan anonim şirketlerde kamunun sahip olduğu pay azaldıkça yöntem özelleştirmeye daha fazla yaklaşmaktadır.⁷⁰ Ortak girişim yöntemine göre kamu kesimi ve özel sektörün ortak olarak faaliyette

⁶⁸ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 14

⁶⁹ DİLEK, a.g.t., s. 19

⁷⁰ KIZIROĞLU, Ahmet Mithat, "Savunma Sanayi ve Özelleştirme Açısından Değerlendirilmesi", Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007, s. 116

bulunması amaçlanmakta ve kamunun ortaklıktaki payının % 51'den az olması gerekmektedir. Ortak girişim yönteminde başarı sağlanabilmesi için devletin ortak girişim üzerindeki etkinliğinin en az seviyeye indirilmesi ve ortak girişim kapsamında kurulan şirketin yeterince bağımsız olması, üretim, yatırım ve idari bakımdan özerk bir yapıya sahip olması gerekir.

3.2.8. Gelir Ortaklığı Senedi Yöntemi

Bu yöntemin uygulanmasıyla kamunun elinde bulunan bazı gelir getiren varlıkların (işletme, otoyol, köprü, baraj gibi) gelirleri, çıkarılan senetleri alan yatırımcılar tarafından paylaşılmakta, böylelikle yeni yatırımların finansmanı için kaynak sağlanmaktadır. Diğer özelleştirme yöntemleri ile karşılaştırıldığında mülkiyetin veya kullanımın özele devredilmesi değil elde edilen gelirin özelleştirilmesi söz konusudur. Bu açıdan bakıldığında gelir ortaklığı senedi yöntemi gerçek anlamda bir özelleştirme olarak gözükmemektedir.⁷¹ Bu nedenle söz konusu yöntemin diğer özelleştirme yöntemlerinden farklı bir niteliğe sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Bu yöntemin kullanılmasıyla devlet işletmelerinin aldıkları sorumluluk artacağından, verimlilik ve dolayısıyla kârlılığın artması sağlanabilir. Benzer şekilde hükümet de bu yöntemi uygulamak suretiyle devlet işletmeleri üzerindeki kontrolü sürdürerek gelirlerini artırabilir.⁷²

4. ÖZELLEŞTİRMENİN FAYDALARI VE SAKINCALARI

4.1. Özelleştirmenin Faydaları

- Özelleştirilecek kuruluşun hisselerinin geniş halk kitleleri tarafından satın alınmasına imkân tanınması halinde sermayenin tabana yayılması amacı gerçekleşecek ve böylece gelir dağılımındaki dengesizliğin giderilmesine katkı sağlanacaktır.

⁷¹ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 120

⁷² GERİŞ, a.g.t., s. 63

- Kamu işletmelerinin ve hizmetlerinin özel teşebbüse devredilmesiyle mal ve hizmet üretimi devlet müdahalesinden uzak ve serbest bir ortamda yapılacağından kaynakların kullanımında etkinlik ve verimlilik artışı sağlanacaktır. Çünkü, ekonomik hayatta devletin aktif bir rol üstlenmesi etkinsizliğe yol açmaktadır.⁷³

- Ekonomide canlanma olacak, durgunluk ve verimsizlik azaltılarak tüketicilere daha ucuz mal ve hizmet sunma imkânına kavuşulacaktır.⁷⁴

- Gelirleri giderlerini karşılayamayan ve hazineye yük teşkil eden işletmelerin özelleştirilmesiyle devlet bu yükten kurtulmuş olacaktır.

- Özelleşen işletmeler mal ve hizmet üretimini piyasanın talebi doğrultusunda gerçekleştirme imkânına sahip oldukları için tüketicinin istekleri ve tercihleri gözardı edilmemiş olacaktır.⁷⁵

- Kamu işletmelerinin özelleştirilmesiyle birlikte, yabancı sermayenin ülkeye girişine imkân sağlanacağından teknoloji transferi de gerçekleşecektir.

- Ekonomide sınırlı kıt kaynaklar; KİT'lerin yatırım harcamaları, sübvansiyon giderleri ve borç ödemeleri yerine, kalkınma projeleri ile altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılacaktır.⁷⁶

- KİT'lerin hisselerinin satışı sonucunda elde edilen gelirlerin ülkede yeni yatırımların finansmanında kullanılması durumunda halkın yaşam şartları daha iyi bir duruma gelecek, dolayısıyla milli gelirde artış sağlanacaktır.

-Halkın kamu işletmelerinin mülkiyetine ortak olması kişilerin ekonomide ve siyasi alanda daha fazla söz sahibi olmasının yolunu açacak ve böylece demokrasinin güçlenmesine katkı sağlanacaktır.⁷⁷

⁷³ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 113

⁷⁴ CEVİZOĞLU, a.g.e., s. 36

⁷⁵ KARDEŞ, Ramazan, Hülya GÜZEL Türkiye'de ve Dünya'da Yaşanan Özelleştirme, Türkiye Vakıflar Bankası Yayını, s. 15

⁷⁶ KİZİROĞLU, a.g.t., s. 121

4.2. Özelleştirmenin Sakıncaları

- Özelleştirme ile devlet tekellerinin kırılması amaçlanmakla birlikte, özel sektöre ait bir işletmenin de tekel olma avantajını kötüye kullanma ihtimali de vardır. Devletin faaliyette bulunmaktan çekildiği ekonomik bir alanda tek başına kalan bir işletme bunu kötüye kullanabilecektir.⁷⁸

- Kamunun sahip olduğu taşınır ve taşınmaz mallardan rant elde etmek amacıyla devlet işletmesini satın alan kişi veya firmalar bu işletmeleri kapatarak kısa bir süre sonra bunların bünyesindeki taşınır ve taşınmaz malları yüksek oranda kâr elde etme gayesiyle satmayı tercih edecektir.

-Özelleştirmede blok satış yönteminin uygulanması halinde kamu işletmelerinin hisseleri belirli yatırımcıların elinde toplanacağından gelir ve servet dağılımındaki denge bozulacaktır.⁷⁹

- Belirli bir bölgeye hizmet sunan kamu işletmesini satın alan özel teşebbüs kâr edemeyeceği alanlara yatırım yapmayabilir ve buralara hizmet götürmekten kaçınabilir. Örneğin, nüfusun seyrek olduğu ve fazla gelişmemiş bölgelere telefon, elektrik ve ulaşım gibi hizmetleri sunmayabilir.⁸⁰

- Kamuya ait işletmelerin ve sunulan hizmetlerin özel sektöre devriyle istihdam seviyesi kısa dönemde düşer. Örneğin, 1991 yılında Arjantin’de demiryolu şirketinin özelleştirilmesi sonucu şirket personelinin % 89’u geçici olarak işten çıkarılmıştır.⁸¹

- Özel teşebbüse devredilen bir kamu işletmesi kaynaklarını etkin bir şekilde kullanmak isteyeceğinden tüketicinin yararını daha az dikkate alacaktır.⁸²

⁷⁷ CEVİZOĞLU, a.g.e., s. 37

⁷⁸ AYAS, Saim Alper, “Türkiye’de Özelleştirme ve Enerji Sektörü”, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2005, s. 7

⁷⁹ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 115

⁸⁰ Aynı, s. 115

⁸¹ ALPARSLAN, Altuğ, “Özelleştirme ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s. 32

⁸² KIZIROĞLU, a.g.t., s. 121

İKİNCİ BÖLÜM

BAZI DÜNYA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1. DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINA GENEL BİR BAKIŞ

I. Dünya Savaşının sona ermesinden itibaren farklı amaçlarla, ancak dünyanın çoğu yerinde devletin ekonomiye artan müdahalesi, 1970'lerden sonra yerini ters akıma bırakmıştır. 1970'lerde stagflasyon ("*Fiyatlar artarken üretimin azaldığı ortama stagflasyon denilmektedir.*"⁸³), büyüme, petrol, borç krizleri devletin rolüne ilişkin teori ve pratik kırılmaları da ortaya çıkarmıştır.⁸⁴ Bu gelişmeler sonucunda, devletin ekonomideki rolünün azaltılması yönünde yaklaşımlar da ortaya çıkmaya başlamıştır.

Gelişmekte olan ülkeleri özelleştirme uygulamalarına yönlendiren bazen de zorlayan kuruluşların başında IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar yer almaktadır.⁸⁵ Döviz sıkıntısı çeken gelişmekte olan ülkeler kamu harcamalarının finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlara başvurdukları zaman bu kuruluşlar söz konusu ülkelere serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmalarını ve bu kapsamda kamunun elindeki işletmeleri özel sektöre devretmelerini, diğer bir ifadeyle özelleştirmelerini tavsiye etmişlerdir.

Artan kamu sektörü borçlanma ihtiyacına karşılık yaratılması, kronikleşen yüksek enflasyon rakamlarının düşürülmesi, bazı sanayi dallarının yapısında meydana gelen değişikliklere cevap verilebilmesi, ürün pazarlarının ve sermaye piyasalarının giderek uluslararası nitelik kazanması, sermaye piyasalarının güçlenmesi ve tabana yayılması, hukuksal korumalar sonucunda çoğu doğal tekell

⁸³ ALKİN, Erdoğan, Kemal YILDIRIM, Mustafa ÖZER, İktisada Giriş, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2003, s. 421

⁸⁴ BAYRAKTUTAN, Yusuf, "Dünyada Özelleştirme", Editör: Yusuf BAYRAKTUTAN, Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, s. 85

⁸⁵ GİZ, a.g.e., s. 43

konumunda olan kamu kuruluşlarının rekabet edebilme gücünün dış dünya rekabetine ayak uyduramaması, dünyada yaşanan küreselleşme ve globalleşme hareketleri ile teknoloji alanındaki gelişmeler, ekonomik verimliliğin artırılması zarureti, piyasa ekonomisinin yerleştirilip geliştirilmesi ihtiyacı gibi konular, 1970’li yıllardan itibaren dünya ülkelerini özelleştirme uygulamalarına yönelten başlıca nedenlerdir.⁸⁶

Dünya’da özelleştirme akımı 1970’li yılların ortalarından itibaren gelişmiş ülkelerde yaygın bir şekilde gündeme gelmeye başlamıştır.⁸⁷ Devletin ana sanayi kollarına müdahalesinin özel işletmeciliği sınırlandırdığını, piyasa hareketlerinde yapay hareketlere neden olduğunu, bütçe açıklarını ve dolayısıyla vergi artırımlarını zorunlu hale getirdiğini kabul eden yaklaşımlar bu hareketi hızlandırmıştır. Bu gelişmelerle birlikte, 1989 yılında Berlin duvarının çökmesi, soğuk savaşın sona erişinin ve merkezi planlı ekonomiler ile kamu teşebbüslerinin, yerini piyasa ekonomisi ve özel teşebbüse devrettiği yeni bir ekonomik düzenin de başlangıç işareti olmuştur.⁸⁸

Özelleştirme kapsamında gerçekleştirilen girişimler ülkelerin ekonomik ve siyasi yapısına bağlı olarak farklı özellikler taşımaktadır. Ekonomide liberal sistemi benimsemiş ve çok partili sistemi uygulamakta olan ülkelerde özelleştirme hareketine daha önceden başladığı, bu ülkeleri geliştirmekte olan ve karma ekonomi modelini benimsemiş ülkelerin izlediği görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarında satışlar “halka arz” yoluyla veya “ülke şirketlerine” yapılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, özelleştirilen şirketlerin büyük bir kısmının genellikle Amerikan, İtalyan, İspanyol, Japon, İngiliz, Belçikalı ve Fransız şirketleri gibi yabancı şirketler tarafından satın alındığı görülmüştür.⁸⁹

⁸⁶ YALOVA, Yüksel, *Türkiye-Avrupa İlişkileri Işığında Özelleştirme*, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s. 7-8

⁸⁷ DURAN, Mahmut, “Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”, Editör: Ergin ARIOĞLU, *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme*, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994, s. 82

⁸⁸ AKDIŞ, Muhammet, “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/mak17.htm> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

⁸⁹ KIZIROĞLU, a.g.t., s. 133

Batı Avrupa ülkelerinde özelleştirme uygulamaları, Margaret Thatcher Hükümetinin 1979 yılında iktidara gelmesiyle İngiltere’de başlamış ve boyutları, uygulamaları ve sonuçları ile diğer ülkeler ile kalkınma yolundaki ülkelere örnek teşkil edecek bir düzeyde gerçekleşmiştir.⁹⁰

Latin Amerika ülkelerinde 1990’lı yıllara kadar çok sayıda KİT özelleştirilmiştir. Bu ülkelerde özelleştirme enflasyon oranlarının düşürülmesinde önemli rol oynamıştır. Bölge ülkelerinde özelleştirme sürecinin gelecek yıllarda mali açıkları kapatabilmek amacıyla sürdürülmesi öngörülmektedir. Latin Amerika ülkelerinden Şili özelleştirme uygulamalarını başlatan ülkeler arasında yer almakla birlikte, Dünya Bankası tarafından başarısız bir ülke olarak kabul edilmektedir. Çünkü, söz konusu Bankanın kaynaklarına göre bu ülkede özel sektöre devredilen işletmelerin büyük bir bölümü iflas etmiş, bir kısmı da başka yatırımcılara satılmıştır.

Sovyetler Birliğinin ve Varşova Paktının dağılmasıyla birlikte bölgede meydana gelen ekonomik ve siyasi değişimlerin etkisiyle, özelleştirme eski sosyalist ülkelerin gündemine de girmiştir. Eski doğu bloku ülkelerinde özelleştirme, ekonomik ve siyasi alanda ortaya çıkan değişimin önemli bir aracı olarak değerlendirilmektedir. Bu ülkelerde özelleştirme uygulamalarına 1990’lı yıllarda başlanmıştır. Sosyalist bloğun çökmesiyle birlikte ekonomideki tıkanıklığa yol açan merkezi planlamaya dayalı yapılanmanın özelleştirme programının uygulanmasıyla sona erdirilebileceği düşüncesi yaygınlaşmıştır.

IMF, Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation of Economic Cooperation and Development-OECD), Kalkınma Bankaları, Avrupa Birliği (AB), Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşmaları (GATT) ve çeşitli araştırma kuruluşlarının teşvik ve desteğiyle, dünyada 1980’lerden beri yaygın bir özelleştirme eğilimi yaşanmıştır. Ancak uygulama zorlukları, yerleşik alışkanlıklar, strateji ve uygulama yanlışlıkları gibi nedenlerle bu eğilim, beklentiler düzeyinde gerçekleşmemiştir. 1986 ile 1990 yılları arasında 48 ülkede gerçekleştirilen

⁹⁰ AKDİŞ, “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/mak17.htm> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

özelleştirmelerle 185 milyar ABD Doları tutarında gelir elde edilmişse de bu gelirin % 54'ünün sadece dört ülke tarafından (İngiltere, Almanya, Japonya ve Meksika) sağlandığı görülmüştür.⁹¹

Özelleştirme uygulamalarında birtakım zorluklarla karşılaşılma ile birlikte, birçok ülke tarafından sorunların üstesinden geleceği inancıyla bu çalışmalar yürürlüğe konulmuştur. Dünyada özelleştirme uygulamalarına genel olarak değindikten sonra bazı ülkelerdeki uygulamaları aşağıda belirtildiği şekilde inceleyebiliriz.

2. ÇEŞİTLİ ÜLKE UYGULAMALARI

2.1. İngiltere

Birinci Dünya Savaşı'nın ekonomiler üzerinde meydana getirdiği olumsuzluklar ve 1929 yılında yaşanan dünya ekonomik bunalımı nedeniyle birçok ülkede devlet, temel kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla ekonomik hayata müdahale etmiş ve girişimlerde bulunmuştur. İngiltere'de de kamu girişimciliği 1926 yılında elektrik üretiminin sadece devlet tarafından gerçekleştirilmesiyle başlamıştır⁹².

Birçok ülkede olduğu gibi KİT'lerin İngiltere ekonomisinde de önemli bir yeri bulunmaktadır. 1980'li yıllara kadar devlet işletmeleri özellikle elektrik, gaz, kömür, demiryolu ve haberleşme gibi sektörlerde faaliyette bulunmaktaydı. Bu kurumlar istihdam, yatırım ve üretim açısından büyük bir hacme sahiptirler. Dolayısıyla, söz konusu kuruluşların mülkiyet yapılarında, istihdam, üretim ve yönetim şekillerinde sorunların ortaya çıkması ekonomide olumsuzlukların yaşanmasına neden olmuştur. KİT'lerin tekeli bir yapıya sahip olması, yatırımların finansmanı, üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının tespiti gibi hususlarda hükümetlerin etkisi altında kalmaları bu teşebbüslerin büyük bir bölümünün verimlilik ve kârlılık ilkesinden uzaklaşarak çalışmasına neden olmuştur. Bütün bu

⁹¹ BAYRAKTUTAN, a.g.m., s. 102

⁹² ÇELEBİ, a.g.t., s. 50

olumsuz gelişmelerin yanı sıra 1970 ekonomik krizinin de etkisiyle KİT'lerin ekonomiye olan yükleri giderek artmaya başladı.

KİT'lerin hazineden yüksek miktarda borçlanmaları enflasyon oranında artışa ve faizlerin yükselmesine yol açmıştır. Hizmetlerin sunumunda aksamaların oluşması, fiyatların hızlı bir şekilde artması, büyük işletme zararları ve işçi sorunları KİT'lerin karnesini olumsuz yönde etkilemeye başladı. Bu şartlar altında devletin ekonomik işletmecilik yapmasının sorunların temel sebebi olduğu ve çözümün devlet işletmeciliğini asgariye indirmekte yattığı savunulmaya başlandı.⁹³

Bu görüş doğrultusunda serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak, kamu teşebbüslerinin ekonomi üzerindeki yükünü hafifletmek ve mülkiyetin tabana yayılmasını sağlamak için bu kuruluşların özel sektöre devredilmesi fikri benimsenmiş, 1970 ekonomik buhranının ortaya çıkardığı durgunluğa son vermek amacıyla devletin işletmecilik alanından çekilmesi önerilmiştir.

1979 yılında iktidara gelen Margaret Thatcher Hükümeti, kamu işletmelerinin kârlı çalışmadıklarını ve bu soruna çözüm yolu bulunmadığı takdirde kamu işletmelerinin çok büyük sorunlara neden olacağını bildirmiştir. Çünkü bu işletmelerin sermaye verimlilik oranları düşük çıkmakta, mal fiyatları özel sektör mal fiyatlarından daha fazla artmakta, satışlarda düşüşler görülmekte, maliyetler artmakta, enflasyon yükselmekte, fon yaratılmamakta ve sonuçta hazineden fon temin edilmektedir. Bu olumsuzluklar, birçok ülkenin kamu işletmeleri için geçerli olan görüşü İngiltere'de de gündeme getirmiştir⁹⁴.

İngiltere'de hükümetlerin ekonomiye keyfi müdahalede bulunması kamu işletmelerindeki olumsuzlukların meydana gelmesinde önemli bir etken olmuştur. Hükümetler devlete ait işletmeleri uyguladıkları ekonomik programın gerçekleştirilmesinde bir araç olarak görmüş ve bu kuruluşların performanslarının olumsuz yönde etkilenmelerine neden olmuştur.

⁹³ GİZ, a.g.e., s. 51

⁹⁴ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 124

Margaret Thatcher Hükümeti'nden önceki İngiliz hükümetleri de KİT'lerin kârlı çalışmadıklarını, etkin bir çözüm yolu bulunmaması halinde KİT probleminin çok daha fazla önem arz eden ve altından kalkılamaz bir hal alabileceğini kabul etmiştir. Gerek Margaret Thatcher öncesi gerekse Thatcher'in ilk dönemlerinde gerçekleştirilen reform ve KİT'leri verimli kuruluşlar haline getirme çabalarının sonuç vermemesi daha köklü ve sistemli değişiklik yapılmasının bir zorunluluk olduğunu açıkça ortaya koymuş, tek çözüm yolu olan özelleştirme geniş kitlelerde en radikal ve gerçekçi yol olarak kabul görmeye başlamıştır. Thatcher Hükümeti geniş ölçüde kamuoyu desteğini yanında hissetmiş ve bu desteği oldukça yerinde kullanarak kararlılıkla özelleştirme girişimini başlatmıştır.⁹⁵

İngiltere'de Thatcher Hükümeti'nin yönetime gelmesiyle başlatılan özelleştirme uygulamalarının amaçları, ekonomide rekabet koşullarının işler hale getirilmesi, dünya ekonomileri ile entegrasyona katkı sağlanması, kamu kesimindeki savurganlığın önüne geçilmesi, tüketicinin çıkarlarının korunması gibi birçok fonksiyonu yerine getirmeye yöneliktir.⁹⁶

Özelleştirme, esas itibariyle kamuya ait bir şirketin hisselerinin tamamının veya bir kısmının özel kişi veya kuruluşlara satılması anlamına gelir. İngiltere'de de konu daha çok böyle algılanmakta, fakat özelleştirmenin kapsamına giren başka bazı yöntemler de uygulanmaktadır. Bu yöntemlerin tamamında, KİT'lerin özel sektör işletmeciliğine ve serbest rekabete açılmaları gibi ortak özellikler göze çarpmaktadır.⁹⁷

İngiltere'de özelleştirme çalışmaları şu şekillerde gerçekleştirilmiştir:⁹⁸

- KİT'lerin hisselerinin tamamının veya bir kısmının özel sektöre satılması,
- Tekel konumundaki kamu işletmelerinin bu statülerinin sona erdirilerek serbest piyasa koşullarında faaliyette bulunmalarını sağlamak,

⁹⁵ DOĞAN, a.g.e., s. 127-128

⁹⁶ ŞENER, Orhan, "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları", Editör: Ergin ARIOĞLU, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994, s. 49-50

⁹⁷ DOĞAN, a.g.e., s. 130

⁹⁸ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 125

- Kamu işletmelerinin, bağlı ortaklıklarının veya iştiraklerinin özel teşebbüse satılması,

- Kamu kuruluşlarınca üretilen ve sunulan birtakım hizmetlerin özel sektöre devredilmesi,

- Büyük kamu yatırımlarının özel girişimcinin katılımıyla gerçekleştirilmesi.

Tablo-1 : İngiltere’de Özelleştirilen Şirketler

ŞİRKETLER	ALANI
Rekabetçi Şirketler	
Amersham İnternational (1982)	İlaç, tıp
Associated British Ports (1983)	Liman
British Aerospace (1981)	Uçak, silah
British Airports (1987)	Hava meydanları
British Airways (1987)	Havayolları
British Coal Corp (1994)	Kömür madenleri
British Petroleum (1979)	Petrol
British Steel (1988)	Çelik
Britoil (1982)	Petrol
Cable and Wireless (1981)	Haberleşme
Enterprise Oil (1984)	Petrol
Jaguar (1984)	Otomotiv
Rolls-Royce (1987)	Motor
Rover Group (1988)	Otomotiv
Trustee Saving Bank (1986)	Bankacılık
Kamu Hizmeti Şirketleri	
British Telecom (1984)	Haberleşme
British Gas (1986)	Gaz
Electricity Generators (1991)	Elektrik üretimi, dağıtımı
Watercos (1989)	Su

Kaynak: ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 126

Tablo 1'den de anlaşılacağı üzere, İngiltere'de özelleştirme uygulamaları 1979 yılında petrol şirketi British Petroleum'un özelleştirilmesi ile başlamıştır. Ülkede gerçekleştirilen özelleştirmelerde rekabetçi şirketlerin kamu hizmeti şirketlerine göre daha fazla sayıda olduğu söylenebilir. Diğer taraftan, söz konusu kuruluşların büyük bir kısmının 1980'li yıllarda özelleştirildiği görülmektedir.

İngiltere'deki özelleştirmelerde bütün yöntemlerden yararlanılmakta olup, bunlar arasında en fazla halka arz yöntemi uygulanmaktadır. Halka arz yöntemi özelleştirmenin arzu edilmeyen olumsuz sosyal etkilerinin önlenmesi amacıyla kullanılmaktadır. Böylece, kamu kuruluşlarının hisse senetlerini alan yatırımcıların sayısı 10 yılda, 2 milyondan 9 milyona ulaşmıştır. Kamu hizmeti sunan çok sayıda kuruluş ise, çalışanlara ve yöneticilere satış biçiminde özelleştirilmiştir. Genellikle zarar eden, küçük çaptaki fabrikaların özelleştirilmesinde blok satış yöntemine başvurulmuştur. Kraliyet Mermi Fabrikasının özelleştirilmesinde olduğu gibi, yeniden yapılandırılmasına gerek duyulmayan çok sayıda kamu kuruluşu blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir.⁹⁹

İngiltere'de gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında hisselerin tabana yayılması amacına büyük ölçüde ulaşıldığı görülmektedir. Hisse senetlerinin bir bölümü sabit fiyatlı olarak borsada, bir kısmı aracı kurumlar vasıtasıyla halka satılmış, bir bölümünün de çalışanlara satışı yapılmıştır.¹⁰⁰ Örneğin, British Telecom'un özelleştirilmesinde hisseler geniş halk kitlelerine satılmıştır. 1993 yılı sonu itibarıyla bu şirketin hisselerinin tamamı satılmıştır. British Telecom haberleşme hizmeti sunan bir şirket olarak İngiltere ekonomisinde önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle, söz konusu şirketin özelleştirilmesinde başarı sağlanması İngiliz Hükümeti için çok önemliydi. Hükümet bu düşünceyle hazırladığı özelleştirme programını yürürlüğe koymuştur. Öncelikle şirket hakkında kamuoyuna geniş ölçüde bilgi verilerek halkın ilgisi çekilmiş, daha sonra şirketin hisseleri konusunda halk bilgilendirilmiştir. Satış esnasında bankalar ve aracı

⁹⁹ ŞENER, a.g.m., s. 51

¹⁰⁰ GÜLER, a.g.t., s. 52

kurumlardan yararlanılmıştır. Alıcılar için hisselerin bedelinin taksitle ödenmesi imkânının getirilmesi özelleştirmenin başarıyla sonuçlanmasına katkı sağlamıştır.

Bu ülkede Thatcher Hükümeti'nin özelleştirme uygulamalarını gerek idari gerekse siyasi bakımdan başarıyla sürdürdüğünü belirtebiliriz. Bu başarının elde edilmesinde; Hükümet'in parlamentoda çoğunluğa sahip olması, muhalefetin yeterli tepkiyi gösterememesi, özelleştirme ile kamu gelirlerinde artış sağlanması ve borçlanmanın azaltılması önemli etkenlerdir.¹⁰¹

İngiltere'de 10 yıllık sürede yapılan özelleştirme çalışmaları tüm ülkelerde yakından izlenmiştir. Dünyadaki birçok ülke, İngiltere tarafından uygulanan özelleştirme modelini ve sürecini takip etmiştir.

Büyük çaplı özelleştirmelerde British National Oil, General Post Office, British Gas gibi şirketler birkaç şirkete ayrıldı. Örneğin General Post Office'in içinden British Telecom doğdu ve bu şekilde satıldı. Elektrik üretimi ve dağıtımı konusunda 12 şirket özel sektöre devredildi.¹⁰² Özelleştirme işlemlerinin sonucunda, sadece Margaret Thatcher'ın Başbakanlığı döneminde 75 milyar ABD Doları özelleştirme geliri elde edilmiştir.¹⁰³

Borsadaki satışlarda hükümet çalışanların hisse senedi sahibi olmalarını kolaylaştırmak için bazı avantajlar sağlamaktadır. Çalışanlara daha ucuz fiyattan hisse senedi satışı yapmak için teklif götürmekte, başvurunun çok olması durumunda işletmenin çalışanlarına öncelik tanımaktadır. Örneğin, British Telecom'un özelleştirilmesinde işçilerin neredeyse tamamı hisse senedi almak için talepte bulunmuş ve başvuranların hepsi senet satın almıştır.

İngiltere'de işletmelerin tamamen yabancı kişi veya kurumların eline geçmesini önlemek amacıyla hükümet, belli miktarlarda "altın hisseyi" kendi kontrolünde tutmaktadır. Bu konuda, özel sektöre devredilen kuruluşların ana

¹⁰¹ ATASOY, a.g.e., s. 195

¹⁰² ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 126

¹⁰³ AKDİŞ, "Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye'de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler", <http://makdis.pamukkale.edu.tr/mak17.htm> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

sözleşmelerine hüküm konulmakta ve bunlar daha sonra da değiştirilmemektedir. Ayrıntılar, şirketlere göre farklı olsa da hiçbir “kişi” veya “grup”, ister yabancı ister yerli olsun özelleştirilen şirketin % 15’inden fazlasını satın alma imkânı bulunmamaktadır. Buna benzer uygulamalara, Fransa ve Malezya’da da rastlanmaktadır. Fransa’da hassas sektörler dışındaki özelleştirme işlemlerinde yabancılar % 20’den fazla hisseye sahip olamazlar. Hassas sektörlerde bu oranın daha da azaldığı görülmüştür.¹⁰⁴

Bu ülkede özelleştirme sonrasında özel sektör tekellerinin oluşmasını önlemek ve serbest piyasa kurallarına işlerlik kazandırmak amacıyla birçok düzenleyici kurum kurulmuştur. İngiltere’deki önemli bazı regülasyon kurumları ve bunların faaliyet alanları Tablo 2’de gösterilmiştir.

Tablo-2 : İngiltere’deki Regülasyon Kurumları

Ekonomik Regulatörler	Kuruluş Yılı	Faaliyet Alanı
Civil Aviation Authority	1971	Havaalanları
Office of Telecommunication	1984	Telekomünikasyon
Office of Gas Supply	1986	Gaz
Office of Water Services	1989	Su
Office of Electricity	1990	Elektrik
Kalite Regulatörleri		
National Rivers Authority	1989	Su
HM Inspectorate of Pollution	1987	Tüm sektörler
Independent Television Commission	1991	Kablo ve uydu TV yayıncılığı
Radio Authority	1991	Radyo
Broadcasting Standards Council	1990	Radyo ve TV yayıncılığı
Rekabet Regulatörleri		
Office of Fair Trading	1951	Tüm sektörler
Monopolies and Mergers Commission	1948	Tüm sektörler

Kaynak: ÖZTÜRK, a.g.e., s. 17

¹⁰⁴ KARLUK, a.g.e., s. 158-159

İngiltere'deki bazı düzenleyici kurumları ve görevlerini aşağıda yer aldığı şekilde açıklamak mümkündür.¹⁰⁵

- **Gaz Sağlama Yönetimi (Office of Gas Supply):** Bu bağımsız denetim kuruluşunun görevi, gaz sektöründe fiyatlandırmaya yönelik uygulamaları gerçekleştirmek, hizmetin kalitesini kontrol etmek ve serbestleşme uygulamalarını değerlendirmektir.

- **Adil Ticareti İzleme Yönetimi (Office of Fair Trading Review):** Benzer iş yapan gaz şirketleri arasındaki rekabet şartlarını daha iyi hale getirmek ve bu şirketlerin piyasadaki paylarını tespit etmek amacıyla kurulmuştur.

- **Monopoller ve Şirket Birleşmeleri Komisyonu (Monopolies And Mergers Commision):** Özel sektöre devredilen şirket yönetimlerinin kamunun çıkarlarına zarar verici uygulamalarını tespit etmek ve tekeli oluşumları engellemek üzere kurulmuştur.

-**Telekomünikasyon Yönetimi (Office of Telecommunications):** Telekomünikasyon sektöründe faaliyette bulunmak üzere kurulacak şirketlere izin vermek, bu şirketlerin çalışma koşul ve kurallarını belirlemek, sektörde rekabeti olumsuz yönde etkileyen faktörleri ortadan kaldırmak ve tavan fiyatları tespit etmek amacıyla kurulmuştur.

İngiltere'de uygulanan özelleştirme programının olumlu etkilerini aşağıda belirtildiği şekilde özetlemek mümkündür:

- Özelleştirme bütçe açıkları ve devlet borçları üzerinde olumlu bazı etkiler meydana getirmiştir. Örneğin, British Gas'ın özelleştirilmesinden 12 milyar İngiliz Sterlini gelir elde edilmiştir.¹⁰⁶

- İngiltere'de özelleştirme uygulamalarının en büyük etkisi daha çok sermaye piyasası üzerinde görülmüştür. Menkul Kıymetler Borsası vasıtasıyla, hisse senedi

¹⁰⁵ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 17-18

¹⁰⁶ GİZ, a.g.e., s. 54

satışlarının tabana yayılması önemli ölçüde sağlanmıştır. 1979 yılında 2 milyon olan hisse senedi sahiplerinin sayısı 1989 yılında 9 milyonu bulmuştur.¹⁰⁷

- Gaz ve telefon gibi büyük kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi, elektrik ve su kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınmasıyla birlikte, tekel konumundaki kuruluşların fiyatlarını istedikleri şekilde yükseltmelerinin önüne geçilmiş, devlet bu kuruluşların mal ve hizmet fiyatlarını ortalama fiyat endeksinin altındaki bir oranda artırmalarına izin vermiştir.

- Hisse senedi sahiplerinin sayısında azalma görülmekle birlikte, hisse senedi satın alan işçilerin sayısında artış meydana gelmiştir.¹⁰⁸

İngiltere'deki özelleştirmenin olumlu sonuçlarının yanı sıra perde arkasında kalan olumsuz etkilerine de rastlanmıştır. Özelleştirmenin ekonomik etkilerinin incelenmesi sonucu hizmetin kalitesinde, maliyet, fiyatlar ve istihdam üzerinde olumsuz yansımalar olduğu görülmektedir.¹⁰⁹

Diğer taraftan, İngiltere'de özelleştirme uygulamaları çeşitli açılardan eleştirilere maruz kalmıştır. Yapılan eleştirileri aşağıda belirtildiği şekilde özetleyebiliriz:

- Özelleştirme uygulamalarına getirilen en önemli eleştiri; British Telecom, British Gas, British Airport Authority ve British Airports'ın özelleştirilmesinde sabit değerlerinin çok düşük olarak belirlenmesi ve böylece devlete vergi ödeyenlere ve hazineye zarar verildiği iddiasıdır. Açık olarak hisse senetleri oldukça düşük değerlendirilen kuruluşların başında British Gas ve British Airways gibi kuruluşlar gelmektedir. Bununla beraber İngiltere'de özelleştirilen kuruluşların büyük bir kısmının hisselerinin düşük olarak değerlendirildiği görülmüştür.¹¹⁰

- Özelleştirmenin en önemli amaçlarından biri olan sermayenin tabana yayılması amacına tam olarak ulaşamamıştır. 1981-1987 yılları arasında yapılan

¹⁰⁷ KARATAŞ, Cevat, Ziya ÖNİŞ, Türkiye'de Özelleştirme, Yeni Yüzyıl Yayınları, s. 19

¹⁰⁸ Aynı, s. 19

¹⁰⁹ GÜLER, a.g.t., s. 52

¹¹⁰ KARATAŞ, ÖNİŞ, a.g.e., s. 14

özelleştirme çalışmalarında hisse senedi satın alanların sayısında azalmalar olmuştur. Örneğin, British Aerospace'in Şubat 1981'de hisse sahipleri sayısı 158.000 iken, 1981 yılı sonunda bu sayı 27.000 kişiye düşmüştür. British Telecom'da ise hisse sahipleri 1984'te 2.300.000 kişi iken, 1987'de 1.700.000 kişiye düşmüştür.¹¹¹

- İngiltere'de telefon, gaz ve hava meydanları sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirilmesiyle birlikte getirilen "düzenleme politikaları"nın yetersiz olduğu yönünde eleştiriler yapılmıştır. Bu kapsamda, tekellerin kırılarak rekabete açılması ve tekel fiyatlarının kontrol altına alınması gerektiği belirtilmiştir.¹¹²

- Verimsiz ve kârsız çalışan kuruluşların Hazineye yük olmaları gibi önemli bir sorunla karşı karşıya olunmasına rağmen, kâr eden kuruluşların özelleştirilmesi de eleştirilen konular arasında yer almaktadır.¹¹³

Sonuç olarak, özelleştirmenin İngiltere'de çok geniş bir uygulama alanına sahip olduğunu ve 1979 yılından günümüze kadar en önemli ve sürekli bir politika haline geldiğini söyleyebiliriz.

Özelleştirme uygulamalarının aleyhinde eleştiriler yapılsa da bunlar İngiliz özelleştirmesinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için örnek teşkil ettiği gerçeğini değiştirmemiştir.

2.2. Fransa

Devletin ekonomik hayat içerisinde büyük ölçüde bulunduğu ve kamu sektörünün geniş bir alanda faaliyet gösterdiği Fransa'da, KİT'lerin kurulmasında ideolojik faktörlerin etkisi büyüktür. Toplumsal eşitsizliği ortadan kaldırmak ve haksız kazançları önlemek amacıyla tröst ("*Firmaların rekabeti ortadan kaldırmak amacıyla ortak hareketten çok daha ileri giderek aralarında birleşip, tek firma gibi*

¹¹¹ GiZ, a.g.e., s. 54

¹¹² Aynı, s. 54

¹¹³ EROL, Cengiz, KİT'ler ve Özelleştirme Dosyası, Teksif Sendikası Yayını, Eylül 1995, s. 43

hareket etmelerine tröst denilmektedir."¹¹⁴)oluşumların engellenmesi, güçlü işçi sendikalarının varlığı ve devlet üzerindeki sürekli baskıları, ayrıca kamuoyunda ekonomik sorunların çözümünde planlı devlet girişimciliğinin daha başarılı olacağı konusundaki düşünceler, zaman içerisinde devletin ekonomiye daha fazla müdahalede bulunmasına neden olmuştur. 1980'li yıllarda KİT'lerin ekonomi içerisindeki yaklaşık payı, İngiltere'de % 17, İtalya'da % 20, Almanya'da ise % 14 iken, Fransa'da bu oranın % 28 olduğu bilinmektedir.¹¹⁵ 1981 yılında iktidara gelen François Mitterand Hükümeti ekonomide millileştirme politikasına öncelik tanıyarak birçok sanayi kuruluşunu ve özel bankayı devletleştirmiştir.

Fransa'da haberleşme, demiryolları, elektrik ve kömürün % 100'ünün, hava ulaşımı, kredi, çelik, uzay teknolojisi ve silah yapımının % 80-90'ının, temel kimyanın % 50'sinin, sigorta, araba, bilgisayar, cam, demir dışı metallerin % 30-40'ının, elektronik, eczacılık ve ev aletleri üreten şirketlerin % 10-20'sinin kamunun kontrolünde olan şirketler olduğu ifade edilmektedir. Bu şirketlerde yaklaşık 2,2 milyon kişinin çalıştığı tespit edilmiştir.¹¹⁶

Fransa'da Mitterand Hükümeti tarafından millileştirilen şirketler ilk iki yılda zarara uğramıştır. Böyle bir sonucun ortaya çıkmasında 1979 yılındaki petrol krizinden sonra uygulanan ekonomik istikrar politikası etkili olmuştur. Politika gereği, bütçeden millileştirilmiş şirketlere kaynak aktarma olanakları sınırlandırılmış ve böylece bu 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 gelmiştir.¹¹⁷

Bu ülkede kamu kuruluşlarının bir kısmının özelleştirilmesi ilkesi ilk defa 1966 yılında yapılan seçimlerden sonra gündeme gelerek hükümet programına

¹¹⁴ DİNLER, Zeynel, *Mikro İktisat*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1996, s. 272

¹¹⁵ ÇELEBİ, a.g.t., s. 77

¹¹⁶ GİZ, a.g.e., s. 59

¹¹⁷ ÖZBEK, a.g.t., s. 99

konulmuştur. Millileştirmenin büyük önem taşıdığı Fransa'da özelleştirmeden beklenen sonuçları aşağıda belirtildiği şekilde sıralamak mümkündür.¹¹⁸

- Sanayi, sigorta ve bankacılık sektöründe faaliyet gösteren bazı büyük şirket ve kuruluşları devletin vesayetinden kurtarmak,

- Paris Borsası'nın işlem hacmini artırmak,

- Profesyonel finansmanlığın hızlı bir şekilde gelişmesini sağlamak,

-Yabancı sermayenin ülkeye girişine imkân sağlanarak devletin millileştirilmiş şirketler üzerindeki hakimiyetini engellemek,

- Bütçe açığını azaltmak, devlet borçlarını ödemek ve yeni yatırımlara yönelmek için 5 yıl gibi kısa bir sürede 200-300 milyar Fransız Frangı tutarında ek bir kaynağa sahip olmak,

- Mülkiyetin tabana yayılmasını sağlamak.

1986 yılında yapılan seçimler sonucunda Jacques Chirac Hükümetinin iktidara gelmesiyle özelleştirme çalışmaları hız kazanmıştır. Hükümet özelleştirmeye ilişkin yasaları 4 ay içerisinde çıkarmış ve 65 işletmede kamuya ait hisselerin özel sektöre satılmasına karar verilmiştir.¹¹⁹ 1988 yılının Şubat ayına kadar Chirac Hükümeti 14 özelleştirme uygulamasını gerçekleştirmiştir.

Fransa'da özelleştirme işlemleri bankacılık, sigortacılık, sanayi ve finans sektörlerinde yapılmıştır. Chirac döneminde girişilen 14 özelleştirme işleminden 12'si borsada ve halka arz yöntemi kullanılarak hisse senedi satışı yoluyla gerçekleşmiştir.¹²⁰ Bankacılık alanında Sogenal, finansman alanında Peribas ve Suez adlı şirketler, sanayi sektöründe Saint-Goben ve Matra adlı şirketler özelleştirilen kuruluşlara örnek olarak gösterilebilir.

¹¹⁸ GİZ, a.g.e., s. 60-61

¹¹⁹ KARLUK, a.g.e., s. 177

¹²⁰ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 131

Bu ülkede 1986-1992 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında halka arz yoluyla hisse senedi satışı ve özel sektör firmalarına doğrudan satış olmak üzere iki yöntemin uygulandığı görülmüştür. Bu yöntemleri uygulamak suretiyle gerçekleştirilen uygulamalardan dönem boyunca 71 milyar Fransız Frangı (13,4 milyar dolar) özelleştirme geliri sağlanmıştır.¹²¹

Fransa'da Chirac döneminin sona ermesinden ardından 1993 yılında iktidara gelen Eduard Balladur başkanlığındaki hükümet de özelleştirme çalışmalarının devam ettirilmesi yönünde politika izlemiştir. Balladur, Chirac Hükümetinde Ekonomi, Finans ve Özelleştirme Bakanı olduğu dönemde özelleştirme konusunda yeni bir model geliştirmiş ve bu model hükümet tarafından da benimsenmiştir. Buna göre, hisse senetlerinin taban fiyatlarını özelleştirme komisyonu belirleyecek, bu hisselerin % 50'si halka, % 25'i özel bankalara ve kurumsal yatırımcılara, % 10'u çalışanlara, % 15'i de yatırımcılara satılacaktır.

Balladur, Başbakan olduktan sonra Haziran 1993 tarihinde çıkardığı bir yasa ile Fransa'nın 21 büyük kamu kuruluşuna ait hisselerin özel sektöre devrini gerçekleştirmiştir. Balladur Hükümeti bu satıştan 7 milyar ABD Doları gelir elde etmeyi hedeflemiş, özelleştirme programı sona erdiğinde bu rakamın 50 milyar ABD Doları'na ulaşmasını amaçlamıştır. Hükümet ayrıca özelleştirme konusunda farklı bir yönteme başvurarak Başbakanın kendi adına tertiplenmiş Balladur Özelleştirme Tahvillerini ihraç etmiştir. Bu tahvillerin daha sonra özelleştirilecek olan kamu kuruluşlarının hisse senetleriyle değiştirilmesine karar verilmiştir.¹²²

Fransa'da özelleştirme uygulamalarının ikinci aşaması 1993 yılında başlamıştır. Bu aşamada, özel sektöre devredilen kuruluşlar arasında Banque Nationale de Paris, Rhone-Poulenc, Renault, Air France, Elf Aquitaine gibi büyük işletmeler yer almaktadır. 1993-1996 yıllarını kapsayan ikinci dönemde 26,8 milyar ABD Doları özelleştirme geliri elde edilmiştir.¹²³ Özelleştirme işlemleri sonucunda

¹²¹ ÖZBEK, a.g.t., s. 99

¹²² ATASOY, a.g.e., s. 209

¹²³ BAYRAKTUTAN, a.g.m., s. 90

elde edilen gelirler kamuya ait borçların ödenmesinde ve sermaye artırımında kullanılmıştır.¹²⁴

İngiltere’de olduğu gibi Fransa’da da işletmelerin yabancılar tarafından satın alınmasını engellemek ve özel sektör tekellerinin oluşumunu önlemek amacıyla “altın hisse” uygulamasına başvurulmuştur. Bir kişinin en fazla % 5 oranında hisse senedi satın almasına imkân sağlanmış ve hisselerin en fazla % 20’lik bölümünün yabancılar tarafından satın alınmasına izin verilmiştir.

Bu ülkede özelleştirme, büyüyen kamu sektörü açığını azaltmak için önemli bir araç olarak görülmüştür. Aynı zamanda sıkı bütçe uygulaması ve yabancı sermayenin yeterli olmayışı, yatırımların gerçekleştirilmesine engel olduğundan özelleştirme bir çare olarak düşünülmüştür.¹²⁵

Fransa’daki özelleştirme programında başarı sağlanmasının nedenleri incelendiğinde, başlıca iki faktörün sonuçlar üzerinde etkili olduğu anlaşılmaktadır. Birincisi, yatırımcıların hisselerdeki talebini arttırmak amacıyla uygulanan düşük fiyatlandırma prensibidir. Bu uygulama mülkiyetin tabana yayılmasında ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasında etkili olmuştur. İkinci faktör ise hisse satışlarının sınıflandırılarak gerçekleştirilmiş olmasıdır. Uygulamalarda genellikle şirketlere ait hisselerin % 20’si yabancı yatırımcılar için ayrılırken, en fazla % 10’u şirket çalışanlarına satılmıştır. Geri kalan hisseler ise halka arz edilmiştir.¹²⁶

2.3. Almanya

Almanya’daki özelleştirme uygulamalarının tam olarak anlaşılabilmesi için iki konunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, ülkenin yönetim yapısıyla, ikincisi de, kamu işletmelerinin ekonomiye olan etkisiyle ilgilidir. Almanya’nın yönetim sistemi federalizm ve yerinden yönetim ilkelerine dayanmaktadır. Yasama yetkisi federal devlete bırakılmış, yönetim yetkilerinin önemli bir kısmı ise yerinden yönetim birimlerine verilmiştir. Dolayısıyla, bu sistem

¹²⁴ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 131

¹²⁵ GÜLER, a.g.t., s. 58

¹²⁶ ÇELEBİ, a.g.t., s. 82

içinde yer alan Alman kamu sektörünün de görevleri, yetkileri ve hukuki yapıları farklı niteliklere sahiptir. Bu duruma bağlı olarak, kamu kesimi aynı zamanda mülkiyet itibariyle de oldukça karışık bir yapıya sahiptir. Bu karmaşıklık iki nedenden kaynaklanmaktadır: Birinci neden, kamu işletmelerinin çok çeşitli olmasıdır. Federal devletin kamu işletmeleri üzerindeki etkisi ve bu işletmelere ortaklığı, bölgeler ve belediyelerin etkisi kadar güçlü değildir. Çünkü, gerek belediyeler gerekse bölgeler işletmelerin yatırım ve finansmanı konularında daha fazla söz sahibidir. İkinci neden ise, kamu işletmelerinin ekonomi üzerinde geniş çaplı bir etkiye sahip olmasıdır. 1982 yılında yapılan bir araştırma esnasında ülkedeki 500 büyük işletmenin % 90'ının sermayesinde kamu payı bulunduğu tespit edilmiştir.¹²⁷

Almanya'da özelleştirme uygulamaları, özel girişimciliğin ekonomide rekabet ortamını daha iyi sağlayacağı tezinden hareket eder. Bu doğrultuda, Almanya'da devlet, etkin bir rekabeti sağlayacak ekonomik ve hukuki çerçeveyi ortaya koymakla görevlendirilmiştir. Devletin sosyal görevi ise, rekabetten olumsuz yönde etkilenecek sosyal düzeni, pazara doğrudan müdahale etmeden mali transfer mekanizmalarını kullanarak sağlamaktır. Bunu gerçekleştirmek amacıyla devlet, artan vergi oranlarını, fakirler lehine gelirin yeniden dağılımının sağlanmasını, yaşlılık, hastalık ve işsizlik problemlerine karşı gerekli sosyal güvenlik sistemlerini oluşturarak yürürlüğe koymakla yükümlüdür. Bu ilkeler, Alman modelinde özelleştirme dahil tüm ekonomik stratejilerin esaslarını oluşturur.¹²⁸

Almanya'da kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmesinin gündeme gelmesinde devletin faaliyet alanının daraltılması ve ekonomik hayat üzerindeki rolünün azaltılması düşüncesi etkili olmuştur. Almanya'da özelleştirmenin temel hedefi, kamu sektörünün ekonomideki etkinliğini asgari düzeye indirmek ve kamu işletmelerinin özel sektöre devredilerek serbest piyasa ekonomisinin koşullarına uygun olarak faaliyette bulunmalarını sağlamaktır. Bu nedenle, Almanya'da büyük

¹²⁷ ÖZBEK, a.g.t., s. 96

¹²⁸ KARLUK, a.g.e., s. 165

kamu işletmelerini tamamen özelleştirmek yerine, bu işletmelerdeki kamu paylarının azaltılması doğrultusunda uygulamalara yer verilmiştir.

Batı Almanya özelleştirme uygulamasına ilk defa 1957 yılında başlamış ve başarılı özelleştirme örnekleri vermiştir. Bu ülkede özelleştirme uygulamalarıyla sosyal piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin bir ölçüde de olsa sona erdirilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, önce maden sektöründe faaliyet gösteren Preussag adlı bir anonim şirket özelleştirilmiştir. Hisse senetlerinin satışa sunulması sırasında bir kişiye en çok 5 adet hisse senedi satılmasına izin verilerek hisselerin daha çok kişiye satılmasına imkân sağlanmıştır. Söz konusu şirketin 100.058.800 Alman Markı (Deutschland Mark-DM) tutarındaki hisse senedi 26.119 kişiye satılarak bu uygulamada başarı elde edilmiştir.¹²⁹

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden sonra gerçekleştirilen büyük çaplı özelleştirme uygulamalarından biri de otomotiv sektöründe faaliyet gösteren Volkswagen fabrikalarının halka arz yoluyla satışa sunulmasıdır. 1961 yılında özelleştirme programına alınan Volkswagen Şirketinin % 20'si özel sektöre devredilmiştir. Özelleştirme çalışmalarına enerji alanında faaliyette bulunan VEBA adlı kamu kuruluşunun özelleştirme programına alınmasıyla devam edilmiştir. 1984 yılında söz konusu kuruluşun hisse senetleri satılarak kamu payı % 43,7'den % 30'a düşürülmüştür.

1982'de iktidara gelen Helmut Kohl Hükümeti döneminde de özelleştirme uygulamaları sürdürülmüştür. Bu dönemde özelleştirmeler havayolu taşımacılığı, enerji, maden ve bankacılık sektörlerinde gerçekleştirilmiştir. Enerji ve kimya alanında üretim yapan VIAG adlı şirketin özelleştirilmesi dönemin önemli özelleştirme uygulamaları arasında yer almaktadır. 1986 yılında bu şirketin hisselerinin bir bölümü satılarak kamu sektörünün payı % 87'den % 40'a indirilmiş ve böylece hisselerin yarıdan fazlası özel sektöre devredilmiştir.¹³⁰

¹²⁹ DOĞAN, a.g.e., s. 137

¹³⁰ ÖZBEK, a.g.e., s. 97

Doğu Almanya ile Batı Almanya 3 Ekim 1990 tarihinde birleşerek tek bir devlet haline gelmiştir. Bu birleşmeden sonra eski Doğu Alman ekonomisinin “sosyal pazar ekonomisine” uyumunun sağlanması amacıyla özelleştirme uygulamaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkmış ve bunu gerçekleştirmek amacıyla “Treuhandanstalt” isimli bir örgüt kurulmuştur. Ocak 1993 tarihi itibarıyla bu örgüt, 11.200 kuruluşu kamu portföyünden çıkarmış ve böylece eski Doğu Almanya’daki KİT’lerin % 80’i özelleştirilmiştir. Bu satışlardan 40 milyar DM sağlanmış, 1,4 milyon kişiye iş güvenliği garantisi verilmiş ve yatırım taahhütleri 173 milyar DM’ye ulaşmıştır. Ülkedeki 548 kuruluş veya bu kuruluşlardaki hisse senetleri yabancı yatırımcılar tarafından satın alınmıştır.¹³¹

1992-2002 yıllarını kapsayan on yıllık dönemde Hamburg, Frankfurt gibi hava alanlarının hisselerinin satılması uygulamaları, önemli özelleştirme uygulamaları arasında yer almaktadır. Alman Hükümeti piyasa şartlarının uygun bir durumda olması halinde Alman Telekom ve Alman Posta Ofisinin özelleştirilmesinde de adımlar atmaya planlamaktadır.¹³² Almanya’da daha sonraki yıllarda özelleştirme, şirketlerdeki kamuya ait payların azaltılması şeklinde devam etmiştir.¹³³

2.4. Japonya

Japonya dünyanın gelişmiş ülkeleri arasında yer almakla birlikte, KİT’lerin ekonomideki boyutu Batı Avrupa ülkelerine nazaran daha küçüktür.¹³⁴ II. Dünya Savaşı’nın sona ermesiyle birlikte Fransa ve İngiltere gibi Avrupa ülkeleri devletleştirme yönündeki politikalarını hızlandırmışlar, ancak Japonya, Amerika Birleşik Devletlerinin işgali altında olduğundan bu harekete katılamamıştır. Dolayısıyla, 1970’li yıllarda kamu girişimince gerçekleştirilen üretimin gayrisafi milli hasıla içindeki payı % 5 düzeyinde kalmıştır.

¹³¹ KARLUK, a.g.e., s. 168

¹³² ÇETİNKAYA a.g.e., s. 130

¹³³ SUIÇMEZ, Halit, Şevket YILDIRIM, Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Milli Produktivite Merkezi Yayınları, Ankara, 1993, s. 40

¹³⁴ DOĞAN a.g.e., s. 154

Dünyada özelleştirmenin en çok uygulama alanı bulduğu enerji, demir-çelik gaz ve kömür sektörlerinde kamu kesimi faaliyette bulunmamakta, bu endüstriler özel teşebbüs tarafından işletilmektedir.

Japonya'da KİT'lerin kanunlara dayalı birtakım özel statüleri bulunmaktadır. Bu kuruluşların bütçesi ülkemizde olduğu gibi parlamentonun onayından sonra yürürlüğe girmektedir. Kamunun ihtiyaç duyduğu fonlar devlet tarafından sağlanmaktadır. Japonya'da bulunan kamu şirketleri aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir:

- **Millileştirilmiş Şirketler:** Bu şirketlerin üçü sanayi ve ticaret sektöründe 12'si de bankacılık dışında kalan finansman alanında faaliyetlerini devam ettirmektedir. Devlet, bu şirketlerin sermayelerini ve yönetimlerini tamamıyla kontrol altında tutmaktadır. Endüstriyel ve ticari alanda faaliyette bulunan üç şirketin özel sektöre devredilmesi öngörülmektedir. Bu şirketler; Japon Tütün ve Tuz Kamu Şirketi, Japon Telgraf ve Telefon Kamu Şirketi ve Japon Milli Demiryolları (JNR)'dir. Japon Radyo Televizyon Kamu Şirketi ve Japon Havayolları Şirketi'nin durumları hukuki ve mali açılarından farklı özelliklere sahiptir. Japon Radyo Televizyon Kamu Şirketi millileştirilmiş bir şirket olmakla birlikte, genel bütçeden yani vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. Japon Havayolları Şirketi ise karma bir şirket olup, sermayesinin 1/3'ü devlete ait bir kuruluştur. Özel hukuk kurallarına tabi olan Japon Havayolları Şirketi özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bankacılık dışında faaliyet gösteren 12 finansman kuruluşu, konut kredisinden esnaf kredisine kadar kredi vermektedir. Ayrıca, bu kuruluşlar hastane ve sağlık merkezlerine yardımda bulunmaktadır. Bu kuruluşların kaynakları Trust Fon Bureau tarafından sağlanmaktadır.¹³⁵

- **Özel Bütçeli Şirketler:** Bu şirketler, hükümet kararıyla veya kanunla kurulmuş olup, genel bütçe dışında yer almaktadır. Özel bir muhasebe sistemine sahip olan söz konusu kuruluşların sayısı 40'ı bulmaktadır. Merkezi yönetim ve

¹³⁵ GİZ, a.g.e., s. 80

yerel yönetimlerin bu kuruluşlar üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır.¹³⁶ Bu kuruluşlar hastane, okul ve kilise gibi altyapı tesislerinin gerçekleştirilmesine katkı sağlamakta ve tarım piyasalarının düzenlenmesi alanında faaliyetlerini sürdürmektedir.

- **Özel Kamu Ofisleri:** Bu grupta yer alan şirketler, Japon Parlamentosu'nun onayına tabi değildir. Özel bütçeye sahip söz konusu kuruluşların sermayeleri, borçlanma ihtiyaçları ve yatırım programının finansmanı dört ayrı kaynaktan karşılanmaktadır. Bu kaynaklar; hükümetin yaptığı yardımlar, Trust Fon Bureau'nun sağladığı krediler, devlet garantili borçlanmalar ve Posta Hayat Sandığı'nın yardımlarıdır.¹³⁷

Ekonomide kamu girişimi sektörünün oldukça az bir yere sahip olduğu Japonya'da söz konusu kuruluşların performansı bazı nedenlerden ötürü düşmüştür. Rekabete imkân vermeyen büyük çapta yasal tekellerin bulunması ve bunların verimlilik anlayışından uzak olarak faaliyette bulunmaları sonucu ortaya çıkan etkenler (kararların geç alınması, kontrolsüzlük vb.), bu kuruluşların yönetimine gereksiz yere yapılan siyasi müdahaleler, çalışma alanlarına yasal olarak kısıtlama getirilmesi, mali yapıları üzerinde katı merkez kontrolü bulunması ve iflas etmeleri halinde hazine garantisinin olması, bu kuruluşların performansının azalmasına neden olan faktörler arasında yer almaktadır. Söz konusu nedenlere bağlı olarak savaş sonrası dönemde özel teşebbüsler Japon ekonomisinin büyümesine ve kalkınmasına katkı sağlarken, kamu girişimleri aksi yönde gelişme gösterip ülke için finansal yük haline geldiler. Bunun üzerine hükümet mali rehabilitasyonu sağlamak için 16 Mart 1981'de piyasa prensiplerinin tesisi ve hükümetin ekonomi üzerindeki etkisini sınırlandırmak amacıyla bir reform komitesi oluşturdu. İki yıl boyunca çalışarak araştırma yapan ve bu çalışmalar sonucunda 5 adet rapor hazırlayan komite idari reformun merkez problemi olarak 3 kamu kurumunu öne

¹³⁶ KIZIROĞLU, a.g.t., s. 150

¹³⁷ GİZ, a.g.e., s. 81

çıkarmıştır. Bunlar; Japon Tütün ve Tuz Kamu Şirketi, Japon Milli Demiryolları ile Japon Telgraf ve Telefon Kamu Şirketidir.¹³⁸

Japonya'nın özelleştirme programı, Nakasine Hükümeti tarafından kabul edilen ekonomide liberalizmin sağlanması ilkesine uygun olarak devletin üzerindeki ekonomik yükümlülüklerin sona erdirilmesi ve serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması hedeflerine dayanmaktadır.

Bu ülkede özelleştirme çalışmalarına aynı hükümet tarafından 1985 yılında başlanmış ve 1990 yılına kadar dört büyük kamu işletmesinin özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Öncelikle Telgraf ve Telefon Kamu Şirketindeki kamuya ait hisselerin % 50'sinin özelleştirilmesi ve bu şirketteki kamu payının % 30 düzeyine indirilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede söz konusu şirketin hisseleri 1986 yılında satışa sunulmuş, ancak 1988 yılına kadar bu hisselerin yarısı satılabilmektedir. Şirketin özelleştirilmesiyle dünyada telekomünikasyon alanında meydana gelen değişikliklere ayak uydurmanın yanı sıra şirketin mevcut borçlarının bir kısmının ödenmesi de amaçlanmıştır. Burada Japonlar, İngiltere'nin British Telecom'u özelleştirirken izlediği yöntemi uygulamamıştır. Yabancılara hisse satışına imkân tanımamışlar ve şirket çalışanları da hisse satın alamamıştır.

Dünya ekonomisinde önemli bir yere sahip olan Japonya'nın özelleştirme programı içerisinde Japonya Demiryollarının (JNR) özelleştirilmesi, dünya özelleştirme tarihinde önemli bir yere sahiptir. Japonya'da 1948 yılına kadar demiryolları ilgili bakanlık tarafından işletilmekteydi. 1949 yılında, bir kamu kuruluşu olarak JNR kurulmuştur. JNR'nin böylece 20.000 km. demiryolu ve 490.000 çalışanı olmuştur. 1949 yılından sonra demiryolları JNR'nin denetimine bırakılmış, ancak yatırım planları, ücretler, personel yönetimi Meclis ve Hükümet tarafından denetime tabi tutulmuştur. 1950'lerde JNR kara ulaşımında tekelleşmiş, 1960'da tüm yolculukların % 51'i, nakliyenin de % 39'u JNR tarafından yapılır hale gelmiştir.¹³⁹

¹³⁸ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 132-133

¹³⁹ KARLUK, a.g.e., s. 172-173

Bu kamu şirketinin özelleştirilmesinin en önemli nedeni, işletme ve yönetim açısından kötü bir performans göstermesidir.¹⁴⁰ 1960 ve 1970’li yıllara gelindiğinde karayolunda ulaşım şartlarının iyileştirilmesiyle birlikte JNR tekel gücünü kaybetmeye başlamıştır. 1980’de yolcu ve yük taşımacılığındaki payı hızla azalmış ve bunun sonucunda 1964 yılından itibaren şirket zarar etmeye başlamıştır. 1980 yılında şirketin zararı 10 milyar ABD Doları’na ulaşmış, uzun vadeli borçları da 286 milyar ABD Doları’na ulaşmıştır. Bu gelişmeler üzerine çeşitli hazırlıklardan sonra 1987 yılının Mart ayında Japonya Demiryolları 7 küçük sermaye şirketine ayrılarak özelleştirme işlemi başlatılmıştır.

Özelleştirme sonucu şirkette çalışanların büyük bir bölümünün işine son verilmiştir. Ancak işten çıkarmalar birtakım sosyal programlarla desteklenmiştir. İşine son verilenlerin bir bölümü yeni şirketlerde çalıştırılmaya başlanmış, bir kısmı ise JNR’nin yan kuruluşlarına aktarılmıştır. Yeniden eğitim verilen 20.000 işçi de başka işlere yerleştirilmiştir. Şirketin uzun vadeli borçları 197 milyar ABD Doları’na indirilmiş, işletme giderleri azaltılmış ve işçi ücretleri yükseltilmiştir. Önceleri zarar eden 7 şirket bu uygulamalar neticesinde kâr elde etmeye başlamış ve devlet tarafından sağlanan sübvansiyonlar da azaltılmıştır. JNR’nin özelleştirilmesinde kayda değer olumlu gelişmelerden biri de özelleştirmeden sonra yolcu ve yük taşıma ücretlerine zam yapılmamasıdır.¹⁴¹ Ayrıca verilen hizmetin kalitesinde artışlar gözlenmiştir. Sonuç olarak, Japonya Demiryollarının özelleştirilmesini başarılı bir uygulama olarak değerlendirmek mümkündür.

Japonya’daki özelleştirme faaliyetleri arasında yer alan bir diğer önemli uygulama da Japon Tütün ve Tuz Kamu Şirketi’nin özelleştirilmesidir. Tekel konumuna sahip söz konusu şirketin 1985 yılında tekel statüsüne son verilmiş ve şirketin adı Japon Tütün Şirketi olarak değiştirilmiştir. Özelleştirme kapsamında, yabancı şirketlerin üzerindeki kısıtlamalara son verilerek bu firmalara kendi dağıtım şebekelerini kurma imkânı sağlanmıştır. Hükümet tütün üreticilerinin çıkarlarını korumak amacıyla şirket hisselerinin yarısından fazlasını özel sektöre devretmek

¹⁴⁰ ALTINTAŞ, M. Berra, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Ankara, 1988, s. 104

¹⁴¹ KARLUK, a.g.e., s. 174

istememektedir.¹⁴² Bu nedenle, üreticinin tütününün tamamı Japon Tütün Şirketi tarafından satın alınmaktadır. Şirketin tuz alanındaki tekeli ise halen sürmektedir.

Japon Havayolları Şirketinde kamuya ait hisselerin özel sektöre devri de önemli özelleştirme uygulamaları arasında yer almaktadır. Bu şirketin sermayesinin % 35'i devlete ait olup, hisselerinin çoğunluğu özel sektörün elinde bulunmaktadır. 1986 yılında şirketin hisseleri satışa sunulmuş ve kamunun hisseleri iki yerli firmaya satılarak özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir.

Japonya, dünyanın ikinci büyük borsası olan Tokyo Borsası'na sahiptir. Ayrıca, dünyada en fazla tasarruf eden ülkelerden biri olduğundan, diğer ülkelerden farklı olarak özelleştirme çalışmalarında dış desteğe ve yabancı kaynağa ihtiyaç duymadığı gibi, yatırımcı bulma problemiyle de karşılaşmamıştır.¹⁴³ Bu nedenle, söz konusu ülkenin geniş çaplı özelleştirme çalışmalarını başarıyla sonuçlandırmasında bu borsanın büyük katkısı olmuştur. Çünkü yaklaşık 800 milyar ABD Doları tutarında hacme sahip Tokyo Borsası'nda özelleştirme kapsamındaki kuruluşların büyük değere sahip hisseleri kolaylıkla işlem görebilmektedir.

Sonuç olarak, yapılan özelleştirmelerle Japonya'da kamu sektörünün ekonomi üzerindeki rolü giderek azalmaktadır. Ancak, Japonya'ya özgü sebepler dolayısıyla devlet özelleştirilen şirketlerden tamamen elini çekmemektedir. Özelleştirme, daha çok kamu kurumlarının anonim şirketler haline dönüştürülmesi şeklinde, hukuki alanda gerçekleşmektedir.¹⁴⁴

2.5. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri, batılı ülkelerin tam tersine havacılık şirketlerine, demir-çelik işletmelerine sahip değildir. Yine otomobil üreticiliği de yapmadığı gibi radyo ve televizyon kanalları da devlete ait değildir. 1980 yılında yapılan araştırmada, ekonominin dört önemli sektörü olan enerji, taşımacılık,

¹⁴² GİZ, a.g.e., s. 82

¹⁴³ GÜLER, a.g.t., s. 58

¹⁴⁴ GİZ, a.g.e., s. 83

haberleşme ve temel endüstriler sektörlerinde ABD’de kamu sektörünün payı sadece % 15 oranındaydı.¹⁴⁵ Ülkede sadece iki demiryolu taşımacılık şirketi bulunmaktadır. Bu iki şirketin yanında iflas eden, ancak faaliyetinin devamında kamu yararı görülen işletmelerin satın alınması sonucu, birçok şirketin faaliyette bulunduğu görülmektedir. Sosyal refah politikasının bir sonucu olarak kurulmuş dini kurumlar ve yardım kuruluşları, sigorta şirketleri kamu sektörünün içindedir.¹⁴⁶ Bu durum bize ülkede kamu işletmeciliğinin yaygın olmadığını, dolayısıyla mal ve hizmet üretiminin genelde özel sektör tarafından yapıldığını göstermektedir.

Bu ülkede kamu sektörü yüzdesel oran olarak diğer ülkelere göre küçük gibi görünmesine rağmen hacim olarak çok önemli bir yer tutmakta ve aynı zamanda Federal Devlet, mahalli hükümetler ve belediyeler seviyesinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Örneğin; Newyork Şehrinin kamu bütçesinin hacmi, Fransa’nın devlet bütçesi ile kıyaslanabilecek büyüklüktedir.¹⁴⁷

ABD’de özelleştirme uygulamalarının amaçları; kamu harcamalarının azaltılması ve özel teşebbüsün rolünü artırarak kamu hizmetlerinin daha ucuz ve kaliteli bir şekilde sunulmasını sağlamaktır. Bütçe fonlarının azaltılması ve vergilerin artırılması sonrasında tepkiyle karşılaşan politikacılar, kamu altyapı yatırımlarının özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi yönünde baskı altında kalmışlardır. Federal Devlet seviyesinde özelleştirmelere, 1982 yılında yönetime gelen Ronald Reagan döneminde başlanmıştır.

ABD’de posta hizmetlerinin özel sektöre devri dünyada dikkat çeken bir uygulamadır. U.S. Postal Service, DHL, Federal Express, United Parcel Service gibi özel şirketlere yalnızca acil posta taşıma izni verilmesiyle kamunun postacılık alanındaki pazar payı % 12’ye kadar düşürülmüştür.¹⁴⁸ Yapılan özelleştirme sonrasında özel şirketlerin daha fazla hizmet sunduğu, taşınan koli miktarında artış olduğu ve bu taşımaların daha güvenli ve hızlı yapıldığı tespit edilmiştir.

¹⁴⁵ ATASOY, a.g.e., s. 220

¹⁴⁶ GİZ, a.g.e., s. 77

¹⁴⁷ ÖZBEK, a.g.t., s. 111

¹⁴⁸ KIZIROĞLU, a.g.t., s. 152

Dolayısıyla, posta hizmetleri alanında gerçekleştirilen özelleştirmede hizmetin özel teşebbüs tarafından daha iyi koşullarla sunulduğu görülmüştür.

ABD’de demiryolu taşımacılığı yapan Consolidate Rail Corporation (Conrail)’ın özelleştirilmesi de önemli uygulamalar arasında yer almaktadır. Federal Hükümet tarafından bu kurumun açık artırma yoluyla satılması kararlaştırılsa da satışın gerçekleştirilmesinde güçlüklerle karşılaşmıştır. Çünkü, Amerikan Kongresi özelleştirmenin blok satış yoluyla gerçekleştirilmesine olumlu bakmamış, halka arz yoluyla satılmasını kabul etmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri’nde özelleştirme çalışmaları genel olarak değerlendirildiğinde, ülkede kamu sektörü yaygın olmamakla birlikte, gerçekleştirilen uygulamalar olumlu sonuçlar vermiş ve özelleştirilen alanlarda verimliliği ve rekabeti artırmıştır.

2.6. Arjantin

Arjantin ekonomisi 1980’li yıllarda büyük sarsıntıya uğramıştır. 1980-1990 yılları arasında Arjantin’de gayrisafi yurtiçi hasıla % 14 oranında azalmıştır. 1980’li yılların başında borç krizi ve enflasyonun hızlanması ile mali problemler yapısal niteliğe bürünmüştür. 1980’li yılların sonuna doğru bütçe açığı sorunu, finansman aracı yokluğuna bağlı olarak kriz noktasına ulaşmıştır. 1980’li yılların başında ortaya çıkan borç krizi, kamu işletmelerinin dinamizm ve etkinliğinin belirgin bir şekilde hızla kaybolmasına yol açmıştır.¹⁴⁹

1980’li yıllarda ortaya çıkan borç sorunu, devlete ait işletmelerin etkin ve verimli çalışmasını engellemiştir. 1970’li yıllardan sonra kamu işletmelerinin maliyetlerindeki artış, kamu hizmetlerinin fiyatlarındaki artıştan daha yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Ayrıca hükümet, bürokratlar ve sendikalar kamu işletmeleri üzerinde baskı unsuru olmaya başlamışlar ve bu kuruluşları kendi çıkarları doğrultusunda davranmaya zorlamışlardır. Bunların sonucunda Arjantin’de

¹⁴⁹ GÖKTAŞ, Abdülkadir, “Arjantin ve Fransa’da Özelleştirme”, Maliye Dergisi, Sayı: 138, Eylül-Aralık 2001, s. 2

kamu işletmelerinin yapılarında bozulmalar meydana gelmiş ve bu kuruluşlar halkın gözünde önemini kaybedince özelleştirilmeleri gündeme gelmiştir.

Arjantin’de özelleştirme uygulamalarının başlangıcı Meksika’da olduğu gibi 1982 sonrasına dayanmaktadır.¹⁵⁰ Bu ülkede özelleştirme faaliyetlerine ilk defa Başkan Alfonsin döneminde (1983-1989) başlanmış, ancak bu dönemde özelleştirmeler sadece birkaç kamu şirketinin satılmasıyla sınırlı kalmıştır. Bu dönem içerisinde gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinden 32 milyon ABD Doları tutarında gelir sağlanmıştır.

1989 yılında ülkede, enflasyon oranı % 200’e ulaşmış ve dış borç krizi yaşanmaya başlanmıştır. 1989 yılında iktidara gelen Carlos Menem Hükümeti geniş kapsamlı bir özelleştirme programını uygulamaya koymuştur. Bu programın acilen uygulanmasına başlanmasının en önemli nedeni, kamu kesimi borçlanma gereğinin (*“Kamu açığının kapatılması için bir yıl içinde yapılması gereken borçlanma miktarına kamu kesimi borçlanma gereği denilmektedir.”*¹⁵¹) % 18’e kadar yükselmiş olmasıdır. Bununla birlikte Arjantin’de özelleştirme politikaları; dış ticaret, vergileme, teşvik uygulamaları ve dış dünya ile bütünleşmeyi amaçlayan genel ekonomik reform paketinin bir aracı olarak uygulanmaktadır.¹⁵²

Arjantin’de özelleştirme programı ile ulaşılmak istenilen temel amaçlar aşağıda belirtilmiştir:¹⁵³

- Kamu işletmelerinin yol açtığı kamu açıklarını ortadan kaldırmak, bu kuruluşların vergi gelirlerinin artırmak ve zarar eden işletmelere devlet tarafından verilen desteği azaltmak,
- Özelleştirme gelirleriyle iç ve dış borçları azaltmak,
- Sermaye piyasalarının işlerliğini artırmak,

¹⁵⁰ KARATAŞ, ÖNİŞ, a.g.e., s. 58

¹⁵¹ ÜNALAN, Rahmi, “Kamu Borç Yönetimi İyi Uygulama Örnekleri ile Türkiye’de Kamu Borç Yönetimi Sisteminin Karşılaştırmalı Olarak İrdelenmesi”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2007, s. 84

¹⁵² ŞENER, a.g.m., s. 60-61

¹⁵³ KARATAŞ, ÖNİŞ, a.g.e., s. 58-59

-Yeni teknolojileri devreye sokarak işletmeleri modernize etmek ve verimliliklerini artırmak.

Arjantin’de geniş çaplı özelleştirme uygulamalarına telekomünikasyon ve havayolu taşımacılığı sektörlerinde başlanmıştır. Bu kapsamda, Ulusal Telefon ve Aerolines Argentinas adlı işletmelerin özel sektöre satışı gerçekleştirilmiştir.¹⁵⁴ Bu kuruluşlarda kamuya ait hisselerin bir bölümünün satış bedeli nakit olarak tahsil edilmiş, bu hisselerin bir kısmı ise dış borç silinmesi karşılığında satılmıştır.

Bu ülkede özelleştirme uygulamalarına petro-kimya ve demir-çelik sektörleri ile radyo ve televizyon istasyonlarındaki kamu hisselerinin özel teşebbüse satışı ile devam edilmiştir. Bu kuruluşların yanı sıra 5.000 km uzunluğundaki demiryolları hattı ve otoyolların büyük bir bölümünün işletme hakkı özel sektöre devredilmiştir.

Özelleştirmelerde genellikle halka arz, işletme haklarının devri ve kamusal tekellerin kaldırılarak özel sektöre devri yöntemleri kullanılmıştır. Ayrıca, özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirildiği çoğu ülkede olduğu gibi özelleştirme programının kapsamı kamusal hizmetleri de içine alacak şekilde genişletilmiştir.¹⁵⁵

Arjantin’de gerçekleştirilen özelleştirme programı verimlilik, üretim, kârlılık ve gelir yaratma açılarından değerlendirildiğinde başarılı bulunmaktadır. Özelleştirilen kuruluşlar arasında, elektrik sektöründe faaliyet gösteren şirketler geniş yer tutmaktadır. Elde edilen gelirler ise kriz içerisinde bulunan Arjantin ekonomisinde, borçların ödenmesi ve ekonomik istikrarın sağlanması için kullanılmıştır. Özelleştirme sonrasında istihdamda kısa dönemde düşüşler olmuş, ancak özelleştirilen kuruluşların üretim ve kârlılıkları etkinlik artışına bağlı olarak artmıştır. Arjantin’de kişi başına üretim miktarı, diğer bir ifadeyle emeğin verimliliği özelleştirme sonrasında % 46, satış gelirleri bazında işletme kârlılığı ise % 51 artmıştır.¹⁵⁶

¹⁵⁴ GİZ, a.g.e., s. 75

¹⁵⁵ ÖZBEK, a.g.t., s. 109

¹⁵⁶ ÇELEBİ, a.g.t., s. 37

Siyasi iktidarın özelleştirme uygulamaları sürecinde kararlı davranması ve toplumun bu uygulamaları benimsemesi de özelleştirmede başarıya ulaşılmasına önemli katkı sağlamıştır. Menem Hükümeti özelleştirmeye muhalif olanların direncini kırabilmek için özelleştirmeyi teşvik edici birtakım tedbirler almıştır. Bu çerçevede, kamuya ait hisselerin satışı sırasında kamu işletmelerinde çalışanlara öncelik verilmiş, özelleştirme öncesinde bu kuruluşların borçları ödenmiş ve düşük fiyatlandırma gibi uygulamalarla özelleştirme daha cazip duruma getirilmiştir. Özelleştirmeden elde edilen gelirlerin genelde devlet borçlarının ödenmesinde kullanılması ve ekonomik durumda iyileşme görülmesi özelleştirmenin halk tarafından benimsenmesini sağlamıştır.

2.7. Şili

Dünya'da geniş çaplı özelleştirme uygulamaları ilk defa Şili'de gerçekleştirilmiştir. Şili'deki uygulamalar diğer ülkelerden farklı bir nitelik taşımaktadır.¹⁵⁷ Salvador Allende Hükümeti millileştirme politikasına ayrı bir önem vermiş, sosyalist yaklaşımın etkisiyle büyük işletmeler devletleştirilerek kamu mülkiyeti büyük oranda artmıştır. Bu ülkede özelleştirme uygulamaları Allende Hükümeti'nce yürütülen devletleştirme politikasına duyulan tepki sonucunda ortaya çıkmıştır.

Şili'de seçimle yönetime gelen Allende Hükümeti'nin 1973 yılında General Augusto Pinochet tarafından gerçekleştirilen darbeye yönetimden indirilmesi, özelleştirme uygulamalarının başlangıcı olmuştur.¹⁵⁸ Bu ülkede 1974-1975 yıllarını kapsayan dönemde gerçekleştirilen uygulamalarda kamu işletmelerinin özel sektöre devri ve bütçe açıklarının kapatılması suretiyle yüksek oranlı enflasyonun kontrol altına alınması amaçlanmıştır. Millileştirilmiş yaklaşık 200 kadar kamu işletmesi bedelsiz olarak önceki sahiplerine iade edilmiş ve Allende Hükümeti döneminde kurulan ve hisse satın alınması yöntemiyle millileştirilen kamu işletmelerinin özel sektöre devri gerçekleştirilmiştir.

¹⁵⁷ ŞENER, a.g.m., s. 59

¹⁵⁸ EROL, a.g.e., s. 61

1975-1983 döneminde ise, bütçeye gelir sağlamak ve bu yolla bütçe açıklarını kapatmak üzere KİT'lerin özelleştirilmesine devam edilmiştir. Bu dönemde, KİT'lerin az sayıdaki yerli ve yabancı yatırımcıya uzun vadeli taksitlerle satıldığı görülmektedir. Ancak, 1982-1983 döneminde gerek Şili ekonomisinin içine girdiği ekonomik kriz, gerekse mali piyasaların sınırlı oluşu ve alıcıların seçiminde yapılan hatalar sonucu özelleştirilen tüm şirketler aşırı derecede borç yükü altına girmiş ve birçok firma iflas noktasına gelerek tekrar devletin mülkiyetine geçmiştir.¹⁵⁹ Bu uygulamalara ilave olarak, hükümetin piyasaya müdahalesi yoluyla mevcut işletmelerin sayısı artırılmıştır. 1975-1979 yılları arasında özel sektöre devredilen bankaların 14'ü tekrar devletleştirilmiştir. Bunun nedeni bankaların borçların bir kısmının silinmesi karşılığında özelleştirilmesi ve bu kurumların finansman krizi içinde olmalarıdır.

1983 yılında yürürlüğe konulan özelleştirme programıyla kamu varlıklarının mülkiyetinin küçük tasarruf sahiplerince satın alınmasına imkân sağlanarak sermayenin tabana yayılmasına önem verilmiştir. Bu nedenle, özelleştirme işlemlerinde hisselerin halka arzı, çalışanlara satış ve borsada satış yöntemleri kullanılmıştır. Gerçekleştirilen uygulamalarla 1989 yılında kamu işletmesi sayısı 45'e kadar indirilmiştir.

Şili'deki uygulamalar Dünya Bankası tarafından başarısız bulunmuştur. Çünkü, kamu kuruluşlarının neredeyse % 70'i yeni sahiplerinin yönetiminde iflasa uğramış ve özelleştirilen birçok büyük ölçekli kamu kuruluşu, verimli işletilmediğinden, blok satış yöntemi kullanılarak değerinden daha düşük fiyatla elden çıkarılmıştır.¹⁶⁰ Bu ülkede özelleştirme uygulamaları birçok yönden olumsuzlukla sonuçlanmakla birlikte, bu uygulamaların olumlu taraflarına da rastlamak mümkündür. Çünkü 1980 yılında enflasyon oranı % 35 iken, 1990 yılında % 14,7'ye düşmüştür. Bütçe açığı 1988 yılından bu yana az da olsa gelir fazlasıyla kapanmaktadır. Ayrıca, ekonomideki tasarruf hacmi büyümüş ve yabancı

¹⁵⁹ ÖZBEK, a.g.t., s. 106

¹⁶⁰ BAYRAKTUTAN, a.g.m., s. 93-94

yatırımcılara teşvik verilmesi ve uygulanan kolaylıklar yabancı sermaye yatırımlarının artmasını sağlamıştır.

2.8. Meksika

Meksika’da ekonomi alanındaki reformlar 1982 yılında başlatılmıştır. Reformun gerekçesi, dış borç ve ödemeler dengesindeki krize dayanmaktaydı. Ancak, başlangıçta reform ile yapısal değişim değil, istikrarın sağlanması amaçlanmıştır.¹⁶¹ Meksika deneyimi, dikkatlice planlanarak uygulanan bir özelleştirme programının mükemmel bir örneği olarak görülmektedir. Bu ülkede özelleştirme programı 1983 yılında IMF’nin stabilizasyon programı çerçevesinde başlamıştır.¹⁶² Özelleştirme faaliyetlerinin başladığı yıllarda ülkedeki enflasyon oranı % 100’e çıkmış, kamu sektörü borçlanma gereği de % 17’ler düzeyindeydi.

Ülkede özelleştirme süreci iki aşamada gerçekleştirilmiştir: 1982-1988 yıllarını kapsayan ilk aşamada küçük ölçekli firmalar özelleştirilmiştir.¹⁶³ Bu dönemde, özelleştirmeye bütçe açıklarının kapatılması amaçlanmış ve bunun için uygulamalar küçük işletmeler seviyesinde gerçekleşmiştir. Özelleştirme faaliyetlerine küçük işletmelerde başlanmasının bir diğer nedeni de bu kuruluşların satışı sırasında özelleştirmenin önemini halka anlatarak kamuoyu desteğini sağlamak ve büyük işletmelerin özelleştirilmesi esnasında meydana gelebilecek siyasi ve toplumsal tepkileri önlemektir.

Özelleştirme çalışmalarının ikinci aşaması 1989 yılında Salinas Hükümeti’nin iktidara gelmesiyle başlamış ve bu dönemde özelleştirme faaliyetleri ivme kazanmıştır. 1982 yılında başlayan süreçte, bugüne kadar 1355 kamu kuruluşunun 1155’i özelleştirilmiştir. Ancak, kamu işletmelerinin bir kısmı tasfiye edilmiş, bir bölümü de kapatılmıştır. Demiryolları taşımacılığı, elektrik ve petrol gibi temel endüstriler ise özelleştirilmemiştir.

¹⁶¹ RUHİ, a.g.e., s. 119

¹⁶² AKDİŞ, “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/mak17.htm> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

¹⁶³ KARATAŞ, ÖNİŞ, a.g.e., s. 45

Meksika’da özelleştirilen şirketler arasında telekomünikasyon alanında faaliyet gösteren “Telmex”, büyük kamu ticari bankaları “Bancomer” ve “Banamex”, ulusal havayolları kuruluşu olan “Mexicana da Aviacion” yer almaktadır. Ayrıca, dünyadaki en büyük bakır madenlerinden biri olan “Compania Minera de Cananea” ve Meksika’nın en büyük çelik şirketi olan Sidermex de özelleştirilen şirketler arasında bulunmaktadır.

Bu ülkede KİT’lerin tümü blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir. Yapılan özelleştirmelerde satışların % 95’i yerli yatırımcılara, geriye kalan % 5’lik dilim ise yabancı yatırımcılara yapılmıştır.¹⁶⁴ Özelleştirme uygulamalarından 21 milyar ABD Doları tutarında gelir sağlanmış ve bu gelirlerin tamamı iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmıştır. Devlet böylece ağır borç yükünü hafifleterek sosyal ağırlıklı politikaları uygulama imkânına kavuşmuştur. Özelleştirmenin yanı sıra bazı önlemlerin de alınmasıyla yıllık enflasyon % 10’a düşürülmüştür. Bu olumlu sonuçları nedeniyle Meksika’da gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları IMF ve Dünya Bankası tarafından gelişmekte olan ülkelere ideal bir örnek olarak gösterilmiştir.

Ancak, son yıllarda Meksika’daki uygulamaların olumsuz etkileri gittikçe çoğalmış ve olumlu etkilerini bastırmaya başlamıştır. Meksika’daki özelleştirme uygulamalarının olumsuz etkileri şöyle sıralanabilir:¹⁶⁵

-Kamu işletmelerinin özel sektöre devri sonucunda beklenen rekabet sağlanamadığı gibi, özelleştirilen kuruluşlarda verimlilik artışı da olmamıştır.

- Özelleştirme sonucu işsiz kalanların sayısı 400.000’e ulaşmıştır.

- Kamu kuruluşlarına ait hisse senetleri belli kesimler tarafından satın alınmıştır.

- Satılan kamu işletmelerinin büyük bir kısmı kapatılmış, yabancılara satılan işletmelerin bir bölümü de iflas etmiştir.

¹⁶⁴ ÖZBEK, a.g.t., s.110

¹⁶⁵ ŞENER, a.g.m., s. 62-63

- Kapatılan kamu kuruluşlarının sayısı satılanların sayısından daha fazladır.

- Kuruluşların kapanması sonucu fabrikalarda çalışanların işsiz kalmalarının yanı sıra bu kuruluşlara mal üreten köylüler de zarar görmüştür. Özellikle kamuya ait fabrikaların kapatılması sonucunda, birçok şeker pancarı üreticisi köylü büyük boyutlarda zarara uğramıştır.

- Telefon yönetiminin özelleştirilmesi sonucu, hizmetin sunumunda gecikmeler meydana gelmiş, telefon almak isteyenler için bekleme süresi bir yılı geçmiştir.

- Özelleşen kamu bankaları, kârlarını artırmak amacıyla kredi faizlerini aşırı derecede yükseltmişlerdir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI VE KAMU FİNANSMANINDAKİ YERİ

1. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1.1. Özelleştirme Uygulamalarının Tarihi Gelişimi

Özelleştirme, özellikle 1980 yılından sonra gerek dünyada gerekse Türkiye'de kamuoyunun en çok ilgilendiği ve gündemi sürekli işgal eden konulardan biri olmuştur.¹⁶⁶ Türkiye'de özelleştirme kavramı yeni bir kavram olmayıp, özelleştirme düşüncesi KİT'lerin kurulduğu ilk yıllara kadar uzanmaktadır.¹⁶⁷ KİT'lerin kuruluş kanunlarında da özelleştirmeye ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Özelleştirmeye ilişkin girişimler Cumhuriyet'in ilanından hemen sonra başlasa da bu konudaki ilk ciddi ve somut adımlar 24 Ocak 1980 Kararları'nın alınmasından sonra atılmıştır. Bu nedenle, söz konusu kararları özelleştirme çalışmalarında bir dönüm noktası olarak kabul etmek mümkündür. Ülkemizdeki özelleştirme faaliyetlerini 1980 yılı öncesi ve 1980 yılı sonrası olmak üzere iki ayrı bölüm halinde inceleyebiliriz:

1.1.1. 1980 Öncesi Dönem

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu ilk yıllarda ekonomik bakımdan çok zor şartlar altındaydı. Çünkü, devlet Balkan Savaşları, Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşları nedeniyle oldukça yıpranmıştır. Bu savaşlarda elindeki kıt kaynaklarının tamamını kullanmak zorunda kalmıştır. Bu nedenle halk, altından kalkılması çok güç ekonomik sorunlarla karşılaşmış ve yoksullukla mücadele etmek durumunda kalmıştır.

¹⁶⁶ DOĞAN, a.g.e., s. 173

¹⁶⁷ RUHİ, a.g.e., s. 143

Sanayi alanında pek varlık gösterememiş olan imparatorluk, savaşların getirdiği ağır yükler altında ezilmiş, üreticilik niteliği hemen hemen kalmamış, ilkel düzeyde bir tarım ekonomisine sahip idi. Tarım ülkesi olmasına rağmen, nüfusunu besleyemeyen ve üstelik dışarıya borçlanmış bir ülke haline gelmiştir. Türkiye'ye Düyunu Umumiye'den 85 milyon altın borç yüklenmiştir. İşte, genç cumhuriyet, Kurtuluş Savaşı'ndan sonra, bu ekonomiyle yola çıkmak zorunda kalmıştır.¹⁶⁸

Türkiye Cumhuriyeti'nin ekonomik sorunlarını değerlendirmek, bu sorunlara çözüm bulmak ve ekonomik kalkınmayı hızlandırmak amacıyla 1923 yılında İzmir'de bir iktisat kongresinin düzenlenmesine karar verilmiştir. Söz konusu kongrede, devletin ekonomik hayata müdahale etme düşüncesinden uzak durulmuş, liberalizmin etkili olduğu karma bir ekonomik model kabul edilmiştir.

Bu dönemin başlarında, ekonomik kalkınmada lokomotif görevini üstlenen özel sektörün daha güçlü bir konuma ulaşabilmesi amacıyla 1924 yılında Türkiye İş Bankası, 1925 yılında da Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuş, özel sektörün kredi ihtiyacını karşılamak Türkiye İş Bankasının başlıca işlevi olarak belirlenmiştir. Sanayi ve Maadin Bankasına ise sınıai kuruluşlar oluşturarak bankacılık ve ticari işlerle uğraşma görevi verilmiştir. Bu durum bize, Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda devletin bankacılık sistemine öncelik verdiğini göstermektedir. Zaman içerisinde Sanayi ve Maadin Bankası bankacılık faaliyetlerinde kendisinden umulan başarıyı gösterememiş, finansman sağlama görevi Türkiye Sanayi ve Kredi Bankasına, işletmecilik yapma görevi ise 1932 yılında kurulan Devlet Sanayi Ofisine devredilerek söz konusu bankanın faaliyetlerine son verilmiştir. Ancak, bu iki kuruluş da yeterli düzeyde etkinlik gösteremeyince bu kuruluşların da varlığına son verilerek yerine 1933 yılında Sümerbank kurulmuştur.

KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin ilk bilinen hükümler, Sümerbank Kuruluş Kanunu'nun 11 inci maddesinde yer almıştır.¹⁶⁹ Söz konusu düzenlemeyle, Sümerbank'ın devralacağı ve sermayesinin tamamı devlete ait olan fabrikaların bir

¹⁶⁸ RUHİ, a.g.e., s. 123-124

¹⁶⁹ BAYTAN, İlhan, *Özelleştirme. Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler*, TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü, Ankara 1999, s. 11

yıl içerisinde uzman heyetler tarafından belirlenen gerçek değerleriyle şirket haline dönüştürülmesi ve bu şirketlerin hisse senetleri yoluyla satılması öngörülmüştür.

Buradan da anlaşılacağı üzere, Türkiye’de kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmesinin temelleri, Atatürk’ün uygulamaya koyduğu devletçilik politikasına dayanmaktadır. Buna göre, belli bir alanda özel sektör geliştiği ve bu alandaki ekonomik faaliyetleri yürütebilir duruma geldiği zaman, o sektördeki kamu kuruluşları özel sektöre bırakılacaktır. Çünkü devletin asli görevi, sınai alanda teşebbüsler kurup işletmek değildir. Devletin kamu işletmeleri kurması geçiş dönemine özgü bir zorunluluktan kaynaklanmıştır.

Ülkemizde özelleştirme düşüncesi, Atatürk’ün emirleriyle 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Kanun’da da yer almaktadır.¹⁷⁰ Bu Kanun’un 6 ncı maddesinde özelleştirmeye yönelik faaliyetlere girişilmesine imkan tanınmıştır. Buna göre, limited veya anonim şirket şeklinde kurulabilecek KİT’ler nama yazılı hisse senedi çıkarabileceklerdir. Böylece söz konusu kuruluşların hisse senedi yoluyla özel sektöre devri yolunda önemli bir adım atılmıştır. Ancak, 3460 sayılı Kanun’la özelleştirme çalışmalarına yasal zemin hazırlansa da uygulamada bu yönde bir çalışma yapılmamıştır.

Türkiye’de 1930’ların sonlarında, özel teşebbüs faaliyeti oldukça sınırlı kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı’nda çekilen ekonomik sıkıntılar, 1945 yılı sonunda başlayan çok partili hayatın yarattığı ortam içinde devletçilik, şiddetle eleştirilen bir konu haline gelmiştir. O dönemde “özelleştirme” kelimesi kullanılmamakla beraber KİT’lerin yeniden “organize” edilmesi diğer bir deyişle “reorganizasyon” çalışmaları gündeme gelmiştir. Demokrat Partinin 1946 yılında ilan edilen Parti Programı’nda özelleştirme ile ilgili hükümlere de yer verilmiştir. Parti Programı’nın 48 inci maddesiyle, kamu hizmeti dışındaki alanlarda devletin işletmecilik faaliyetlerine girişmeyeceği ve temel endüstri dışındaki KİT’lerin özel teşebbüse devredilmesi fikri benimsenmiştir.¹⁷¹

¹⁷⁰ DOĞAN, a.g.e., s. 175

¹⁷¹ KARLUK, a.g.e., s. 179

1950 yılına gelindiğinde tek partili dönem sona ermiş ve seçimler sonucunda Demokrat Parti iktidara gelmiştir. Bu partinin 1950 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunan Hükümet Programı'nda özelleştirmeye ilgili hususlara da yer verilmiştir.¹⁷² Demokrat Parti Hükümeti döneminde devletçi ekonomi politikasına karşı çıkılmış ve devletin ekonomi alanındaki faaliyetlerine sınırlama getirilmesi önerilmiştir. Ancak, bu dönemde özelleştirme konusundaki düşünceler hayata geçirilemediği gibi KİT'lerin sayısında bir azalma görülmemiş, aksine bu kuruluşlara yenileri eklenmiştir.

1960 Harekâtı ile başlayan yeni dönemde ise, KİT'lerin yeniden düzenlenmesi çalışmaları hızlandırılmış ve 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı Kanun ile bu kuruluşların kaynak yaratacak şekilde düzenlenmesine çalışılmıştır. Ancak, çeşitli ekonomik ve politik nedenlerle KİT'ler kaynak yaratamamış ve kamu kaynaklarını tüketen kuruluşlar haline gelmiştir. Özellikle 1970'lerden sonra bu kuruluşlara verilen yatırım görevlerinin giderek büyümesi ve bunun yol açtığı borçlanmalar nedeniyle KİT'lerin öz kaynak-dış kaynak dengeleri iyice bozulmuştur. Fiyat, gelir ve istihdam sorunlarına çözüm aranırken KİT'lerin birer araç olarak kullanılması, verimli ve kârlı çalışarak kaynak yaratmalarını büsbütün önlemiştir.¹⁷³

1970'li yılların sonlarına doğru kaynak yetersizliğinin giderek artması ve dünyada ortaya çıkan ekonomik buhran ile birlikte ülkenin imkanları daha da kısıtlanmıştır. Bu gelişmeler sonucu Türkiye ekonomisi zor bir döneme girmiştir.¹⁷⁴

Sonuçta, 1980 öncesi dönemde birtakım yasal düzenlemelerle özelleştirme konusunda girişimde bulunulsa da bunlar sadece teoride kalmış, parti ve hükümet programlarında yer alan özelleştirmeye ilişkin politika ve tedbirler de uygulamaya konulamamıştır.¹⁷⁵

¹⁷² KARLUK, a.g.e., s. 179

¹⁷³ RUHİ, a.g.e., s. 145

¹⁷⁴ KARATAŞ, ÖNİŞ, a.g.e., s. 76

¹⁷⁵ DOĞAN, a.g.e., s. 176

1.1.2. 1980 Sonrası Dönem

1980 sonrası dönemde ise KİT'ler için önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Bu dönemde KİT politikaları, devletin ekonomiye müdahalesinin ve ekonomideki ağırlığının azaltılması doğrultusunda şekillendirilmiştir.

24 Ocak Kararları olarak adlandırılan bir dizi ekonomik tedbir yine bu dönemde alınmıştır. Bu kararlar serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde önemli bir faktör olarak kabul edilmektedir.¹⁷⁶ 24 Ocak Kararları'yla; KİT'lerin ekonomi üzerindeki yükünü azaltarak, rehabilitasyon çalışmalarına başlanması ve zamanla bu kuruluşların özel sektöre devredilmesi, fiyat oluşumunun serbestleştirilmesi ve yabancı sermayenin ülkeye girişini teşvik edici tedbirlerin alınması amaçlanmıştır.

24 Ocak Kararları'nın uygulamaya konulmasıyla birlikte KİT'lerin kârlarında artış görülmüştür. Ancak bu kâr artışı KİT'lerin ekonomide verimli bir şekilde faaliyette bulduklarını göstermemektedir. Çünkü bu artışlar, KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarına yüksek miktarlarda zam yapılması ve bu kuruluşlarda çalışan personelin sayılarının azaltılması suretiyle gerçekleşmiştir. Bu durum ise bize KİT'lerdeki kâr artışlarının sunî olduğunu göstermektedir.

KİT'lerin serbest piyasa ekonomisi koşulları altında faaliyette bulunmalarının sağlanmasına ve özelleştirilmesine yönelik girişimler 1983 yılı genel seçimlerinde Anavatan Partisinin iktidara gelmesiyle daha da artmıştır. Anavatan Partisi bu kuruluşların özel sektöre devredilmesine ayrı bir önem vermiş ve özelleştirme konusuna gerek parti programında gerekse hükümet programında yer verilmiştir.

Serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde meydana gelen önemli bir gelişme de ekonomide rekabet ortamının canlandırılması ve bazı alanlarda devletin tekel konumuna son verilmesidir. Bu kapsamda, öncelikle 1984 yılında çay tekeli kaldırılmış, 1991'de sigara üretimi ve dağıtım tekeline, 1995 yılında da şeker üretimi ve dağıtım tekeline son verilmiştir.

¹⁷⁶ DOĞAN, a.g.e., s. 176

Özelleştirme politikasını, devletin sanayi ve ticaret alanlarına girmemesi ve ülkenin ekonomik açıdan gelişmemiş bölgelerde bulunanlar da dahil olmak üzere, bütün KİT'lerin tasfiye edilmesi biçiminde tanımlayan Anavatan Partisi 1984 tarihli ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Yatırımların Hızlandırılması Hakkında Kanunla bir yandan ek finansman kaynağı sağlayarak yatırımların hızla bitirilmesini sağlamak istemiş, diğer yandan da aynı Kanun'la kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresini, özelleştirme çalışmalarını yürütmekle görevlendirmiştir.¹⁷⁷ Ayrıca, bu Kanun'da gelir ortaklığı senetleriyle kamu kurum ve kuruluşlarına ait karayolu, demiryolu, iletişim sistemleri, köprü, baraj, elektrik santrali, deniz ve hava limanları gibi tesislerin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasına imkân sağlanmıştır.

2983 sayılı Kanun'u müteakip, yine 1984 yılında 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin kabulü ve 1986 yılında özelleştirmeye ilişkin hükümleri de içeren 3291 sayılı Kanun'un yürürlüğe konulmasıyla özelleştirmenin mevzuat süreci devam etmiştir.

“1985-1989 yıllarını kapsayan 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, özelleştirme hedefinden çok, devletin altyapıda yoğunlaşması şeklindeki yaklaşım çerçevesinde, KİT yatırımlarının enerji, madencilik, ulaştırma, haberleşme sektörleri ile rehabilitasyon ve darboğaz giderme alanlarında yoğunlaşması, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yeni yatırımlardan kaçınılması ve KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri yoluyla halka açılmasının sağlanması yeni KİT politikaları olarak benimsenmiştir.”¹⁷⁸

Bu amaçlar doğrultusunda, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 1985 Yılı Programı'nda, KİT'lerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması ve işletme haklarının devri konusunda gerekli düzenlemelerin yapılması öngörülmüş ve DPT'de KİT'lerin özelleştirilmesi konusunda çalışmalar başlatılmıştır. DPT özelleştirme konusunda öneriler getirmek ve hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere danışman firma belirlemek amacıyla ihaleye çıkmıştır. Yapılan ihaleyi Amerikan

¹⁷⁷ KARATAŞ, ÖNİŞ, a.g.e., s. 77

¹⁷⁸ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 24

Morgan Bank adlı bir firma kazanmıştır. Bu firma yaptığı araştırma ve çalışmalar sonunda özelleştirmenin Türkiye'deki hedefleri ve planlanışına ilişkin önerileri içeren bir ana plan (master plan) hazırlamıştır. Ancak, söz konusu plan Türkiye'nin koşullarına tam olarak uymadığı gerekçesiyle hükümetler tarafından kabul görmemiş ve yürürlüğe konulmamıştır. Bu plan ile istenilen sonuçların alınamaması üzerine her KİT için ayrı bir özelleştirme raporu hazırlanması konusunda girişimlerde bulunulmuş, ancak bu çalışmalardan da bir sonuç alınamamıştır.

1990-1994 dönemini içeren 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da özelleştirme uygulamalarına ilişkin hususlara yer verilmiş ve bu çerçevede; KİT'lerde ekonomik etkinliğin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak amacıyla özelleştirme programının süratle uygulanması temel politika olarak kabul edilmiştir.

20 Ekim 1991 Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Seçimleri sonucunda iktidara gelen Doğru Yol Partisi ile Sosyal Demokrat Halkçı Partinin ortaklaşa kurdukları Demirel Hükümeti'nin Programında da “özelleştirme” ilkesine yer verilmiştir.¹⁷⁹ Tansu Çiller Başbakanlığında kurulan hükümetin programında özelleştirmenin önemine değinilmiş ve KİT'lerin, bağlı ortaklıkların ve devlet iştiraklerinin özelleştirilmesi, sürekli zarar eden ve özelleştirilme imkânı kalmayan kamu işletmelerinin tasfiye edilmesi, özelleştirme faaliyetleri sonucunda ortaya çıkacak istihdam sorunlarının çözümü için erken emeklilik, tazminat ödemeleri, yeniden işe yerleştirme ve iyileştirme gibi tedbirlerin alınmasına karar verilmiştir.

Tansu Çiller Hükümeti döneminde devletin ekonomideki rolünün azaltılması fikri benimsenmiş ve özelleştirme kapsamındaki KİT'lerin öncelikle bu kuruluşlarda çalışanlara, daha sonra da sırasıyla işletmenin bulunduğu yöre halkına, tüm halka, yerli ve yabancı girişimcilere satılması öngörülmüştür.

Türkiye'nin birikmiş problemleri ve geçirmiş olduğu seçim ekonomisi dönemi, ekonomide yeni ve ciddi sıkıntıların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Hükümetin açıkladığı “ekonomik önlemler uygulama planı” adlı paketin önemli bir

¹⁷⁹ KARLUK, a.g.e., s. 184

bölümü de özelleştirme konusuna getirilen yeni hedeflerden oluşmaktadır. Buna göre; faaliyetlerini sürdüren KİT'lerin özel sektör kuruluşları gibi hacze, iflasa ve tasfiyeye açık olmalarının sağlanacağı, kamu bankalarının özelleştirilmesine hız verileceği, 1994 yılında Sümerbank ve Etibankın özelleşeceği, Emlak Bankasının halka satılacağı belirtilmektedir.¹⁸⁰

24 Kasım 1994 tarihinde 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kabul edilmiş ve bu Kanun'un yürürlüğe konulmasıyla birlikte Türkiye'de özelleştirme sürecinde yeni bir döneme girilmiş oldu. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının ve Özelleştirme Yüksek Kurulunun kurulduğu 1994 yılı ülkemizin özelleştirme tarihinde önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilebilir. Bu yıldan sonra Türkiye'de 4046 sayılı Kanun kapsamındaki özelleştirme faaliyetleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yürütülmektedir.

1.2. Özelleştirmeye İlgili Yasal Düzenlemeler

Türkiye'de özelleştirme faaliyetlerine başlanırken birtakım yasal düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. 1994 yılına kadar özelleştirme konusunda bazı yasal düzenlemeler yapılsa da 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kabul edilinceye kadar özelleştirme konusunda geniş kapsamlı bir mevzuat düzenlenmemiştir. 1994 yılına değin sağlam bir altyapı oluşturulamaması ülkemizde özelleştirmenin hukuki boyutunun ihmal edildiğini göstermektedir. Özelleştirme konusunda yapılan yasal düzenlemeler aşağıda belirtildiği şekilde özetlenebilir.

1.2.1. 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun

Ülkemiz gündemine 1983 yılında Turgut Özal dönemi ile giren özelleştirme kavramının ilk hukuksal altyapısını 1984 yılında kabul edilen 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun

¹⁸⁰ AKDİŞ, "Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye'de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler", <http://makdis.pamukkale.edu.tr/mak17.htm> (Erişim Tarihi: 21.04.2008)

oluşturmuştur.¹⁸¹ Ancak, söz konusu Kanun'un özelleştirme uygulamalarına ilişkin bütün hususları kapsayacak ölçüde ayrıntılı olduğu söylenemez. 2983 sayılı Kanun, tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarının süratle gerçekleştirilmesi amacıyla çıkarılmıştır.

Söz konusu Kanun'un 1 inci maddesinde, kanunun amacının; istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek olduğu belirtilmiştir. 2983 sayılı Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarına ait her nevi altyapı tesisi ile kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekküllerine ait tesisler için münferit olarak veya bir grup halinde gelir ortaklığı senedi ile kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekkülleri için hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkının verilmesine dair hükümleri kapsamaktadır.

Böylece, söz konusu Kanun istikrarlı ve güvenilir gelir kaynakları sağlayarak tasarrufları teşvik etmeyi ve bu sayede elde edilecek parasal kaynaklarla diğer kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesini amaçlarken, KİT'lerin hisse senetlerinin satışı veya işletme haklarının devri ile özelleştirilmesine imkân tanımaktadır.¹⁸² Ancak, 2983 sayılı Kanun'da, her şeyden önce özelleştirmenin temel ilkelerinden kabul edilen; ekonomide verimliliğin ve etkinliğin artırılması, serbest piyasa ekonomisinin ve sermaye piyasalarının geliştirilmesi, mülkiyetin yaygınlaştırılması ve buna paralel olarak da, devletin ekonomideki payının azaltılması, diğer bir ifadeyle işletmecisi devletin bu alandan çekilerek asli fonksiyonlarını tam anlamıyla yerine getirebilecek güçlü bir yapıya kavuşturulması gibi hususlar yer almamıştır. Çok genel anlamda Kanun'un; ekonomide verimlilik arayışını amaçladığı, ancak bu özelliği ile dahi günümüz özelleştirme anlayışından farklı ve eksik bir yaklaşımı içerdiği söylenebilir.¹⁸³

¹⁸¹ EROL, a.g.e., s. 64

¹⁸² GÜZEL, Ali, "Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar", Editör: Ergin ARIOĞLU, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994, s. 165

¹⁸³ BAYTAN, a.g.e., s. 14-15

Gelir ortaklığı senedi, Kanun'un 3 üncü maddesinde; "Kamu kurum ve kuruluşlarına (kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekkülleri dahil) ait altyapı tesislerinin gelirlerine hakiki ve hükmi şahısların ortak olması için çıkarılacak senetler" şeklinde tanımlanmıştır. Altyapı tesisleri de yine aynı maddede; "Köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzerleri" olarak tarif edilmiştir.

Gelir ortaklığı senetlerini satın alanlar altyapı tesislerinin gelirlerine ortak olmakta, bu tesislerin mülkiyeti devredilmemektedir. Bu senetlerin satışını kolaylaştırmak için altyapı tesislerinin mal ve hizmet fiyatları, senetleri satın almak isteyenleri tatmin edecek şekilde tespit edilmelidir. Aksi halde gelir ortaklığı senetlerinin satışı istenilen seviyede gerçekleşmeyebilir.

2983 sayılı Kanun'un getirdiği diğer bir düzenleme de "işletme hakkının devredilmesi"ne ilişkin hususlardır. İşletme hakkı; KİT'lere ait müessese, işletme, bağlı ortaklık ve benzerlerinin belirli süre ve şartlar dahilinde hakiki ve hükmi şahıslar tarafından işletilmesini ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımının yapılmasını ifade etmektedir.

Finansal kiralama yöntemine benzeyen bu uygulama biçimi, genellikle özelleştirmenin ön aşaması olarak kabul edilmektedir. Mülkiyet devredilmemekte, ancak işletme ve yönetim haklarının doğrudan bir bedel karşılığında devredilmesi söz konusudur.¹⁸⁴

2983 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde hisse senedinin; KİT'lere ait tesislere hakiki ve hükmi şahısların ortak olması için çıkarılacak hisse senetlerini ifade ettiği belirtilmiştir. Kamu işletmelerinin hisse senetlerinin satılmasıyla işletmenin mülkiyeti de devredilmektedir. Bu yönüyle, söz konusu Kanun'da yer alan hisse senetlerinin devri yöntemi gelir ortaklığı senedi çıkarılması ve işletme hakkının devrinden farklı bir nitelik taşımaktadır.

¹⁸⁴ KİLCİ, Metin, Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1998), Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Temmuz 1998, s. 10

Yine bu Kanun'la, uygulamalardan elde edilecek gelirlerin Merkez Bankası nezdinde kurulacak Kamu Ortaklığı Fonunda toplanacağı belirtilmiştir.¹⁸⁵ Kamu Ortaklığı Fonu; gelir ortaklığı senetleri, hisse senetleri, altyapı tesislerinin işletilmesinden ve işletilme hakkı verilmesinden elde edilen gelirlerin toplandığı bir fondur. Söz konusu Kanun'un 5 inci maddesiyle Kamu Ortaklığı Fonunun gelirlerinin en az % 10'unun kalkınmada öncelikli yörelerde istihdamı artırıcı ve kamu kuruluşlarının asgari % 10 oranında iştirak ettiği her türlü yatırımda ve işletme finansmanında kullanılmasına imkân tanınmıştır.

2983 sayılı Kanun'la özelleştirme konularında karar organı olarak Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu oluşturulmuştur. Ancak, söz konusu Kurul daha sonra 304 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle yerini Yüksek Planlama Kuruluna bırakmıştır. Ayrıca, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun alacağı kararları uygulamak üzere Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kurulmuştur.

1.2.2. 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname KİT'lerin yapısı, işleyişi, teşkilatı, yönetimi ve denetimine ilişkin esas ve usulleri içermektedir.¹⁸⁶ Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname KİT'leri iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutmuştur.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 2 nci maddesinde iktisadi devlet teşekkülü; "sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür." şeklinde tarif edilmiş, kamu iktisadi kuruluşu da; "sermayesinin tamamı Devlet'e ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür." olarak tanımlanmıştır.

¹⁸⁵ KARDEŞ, GÜZEL, a.g.e., s. 34

¹⁸⁶ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 148

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname KİT'lerin kuruluş ve faaliyetleriyle ilgili hususları düzenlemekte ve sınırlı da olsa bu kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin hükümleri de kapsamaktadır.

Söz konusu KHK'nın 38 inci maddesinde; teşebbüsler, müesseseler, bağlı ortaklıklar, işletmeler ve işletme birimlerinin ve iştiraklerinin tasfiyesine ve satılmasına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. 38 inci madde hükmü şöyledir:

“Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimlerinin ve iştiraklerinin tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilme kararı Koordinasyon Kurulu tarafından alınır.

Tasfiye, devir, satış veya işletme hakkının verilmesi, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun'un öngördüğü esaslara göre Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütülür.

Kamu Ortaklığı Kurulu bu işlemleri kolaylaştırıcı her türlü tedbiri alabilir, bu işlemlerden elde edilecek hasılanın fona yatırılması ve hesapların düzenlenmesine ait esaslar bir yönetmelikle tespit edilir.

Tasfiye, devir, satış ve işletme haklarından elde edilerek fona aktarılan hasılaya karşılık, tasfiye, devir, satış veya işletme hakkının verilmesi işlemine tabi değerlerin teşebbüs hesaplarında kayıtlı değeri, teşebbüsün veya bağlı ortaklığın sermayesinden tenzil edilir.

Gerçek ve tüzel kişilerin Türk Ticaret Kanunu'ndan doğan ortaklık hakları saklıdır.”

Söz konusu madde hükmüne göre özelleştirmeye tabi kuruluşların; KİT'ler ve bu kuruluşlara ait müesseseler, bağlı ortaklıklar, işletmeler, işletme birimleri ve iştirakler olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, 38 inci maddede bu kuruluşların özelleştirme yöntemleri; tasfiye, devir, satış ve işletme hakkı verilmesi şeklinde sıralanmıştır.

38 inci madde, KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin hükümlere yer veren ilk kanuni düzenleme olması itibariyle Türk Özelleştirme Hukuku'nda önemli bir yere sahip olmakla birlikte, özelleştirme uygulamaları açısından değerlendirildiğinde son

derece yetersizdir. Bu maddede sayılan uygulama modellerinin sınırlı olmasının yanında, bugünkü mevzuatta ve uygulamalarda birer özelleştirme yöntemi olarak kabul edilen bu işlemler tanımlanmamış, kapsamı ile uygulama usul ve esasları belirlenmemiş, her birinin alt yöntemleri veya uygulama modelleri diyebileceğimiz ayrıntılar düzenlenmemiştir. Ayrıca, uygulanacak işlemlerin 2983 sayılı Kanun'un öngördüğü esaslara göre Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütüleceği belirtilmekle yetinilmiştir. Her ne kadar işlemlerin 2983 sayılı Kanun'un öngördüğü esaslara göre yürütüleceği ifade edilmişse de, 2983 sayılı Kanun'da özelleştirme uygulamalarına ilişkin yeterli düzenleme yapılmamıştır.¹⁸⁷

38 inci maddeye göre tasfiye, devir, satış ve işletme haklarından elde edilecek gelirlerin fona yatırılacağı belirtilmiş, ancak söz konusu fonun tanımı yapılmadığı gibi yeni bir fon kurulmasıyla ilgili hükme de yer verilmemiştir. Bu maddede tasfiye, devir, satış veya işletme hakkı verilmesinin 2983 sayılı Kanun'un öngördüğü esaslara göre yürütüleceği hüküm altına alındığından, burada sözü edilen fonun Kamu Ortaklığı Fonu olduğu anlaşılmaktadır.

233 sayılı KHK'nın 38 inci maddesinin son fıkrasında, gerçek ve tüzel kişilerin Türk Ticaret Kanunu'ndan doğan ortaklık haklarının saklı olduğu belirtilmiş, bu hükme 3291 ve 4046 sayılı Kanunlar'da da yer verilmiştir. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan bağı ortaklıklar ve iştirakler Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketlerdir. Şirket konumunda olmayan müessese, işletme ve işletme birimleri de özelleştirme kapsamına alındıktan sonra şirket haline getirilebilmektedir. Bu nedenle, şirketlerin ortakları arasında gerçek kişiler ile kamu ve özel hukuk kişilerinin bulunması mümkündür. Özelleştirme uygulamalarından bazen şirket ortakları da etkilenebilmektedir. Dolayısıyla, özelleştirmeye konu şirketlerin diğer ortaklarının haklarının korunması ve güvence altına alınması amacıyla 233 sayılı KHK'da bu kişilerin Türk Ticaret Kanunu'ndan doğan ortaklık haklarının saklı olacağı yönünde bir düzenleme yapılmıştır.¹⁸⁸

¹⁸⁷ BAYTAN, a.g.e., s. 22-23

¹⁸⁸ Aynı, s. 24

1.2.3. 3291 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun¹⁸⁹

1986 yılında kabul edilen 3291 sayılı Kanun'da kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınmasına ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslara yer verilmiştir.¹⁹⁰ Söz konusu Kanun'da özelleştirmeye ilişkin düzenlemeler KİT'lere münhasır şekilde yapılmış ve dolayısıyla bu Kanun'un özelleştirme konusunda çıkarılan genel bir kanun olarak değerlendirilmemesi gerekir.¹⁹¹

Özelleştirme kavramına mevzuatımızda ilk defa bu Kanun'da yer verilmiştir. Kanunda özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar; kamu iktisadi teşebbüsleri, müesseseler, bağlı ortaklıklar, işletmeler, işletme birimleri, varlıklar ve iştirak payları olarak sıralanmış, ancak hizmetlerin özelleştirilmesiyle ilgili bir hükme yer verilmemiştir. 3291 sayılı Kanun'la özelleştirme konusunda getirilen başlıca düzenlemeler şöyle sıralanabilir:¹⁹²

- KİT'lerin özelleştirilmesinde karar yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir.
- Müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine karar verme yetkisi Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna (Kamu Ortaklığı Kuruluna) aittir. Ayrıca, KİT'lere ve bağlı ortaklıklara ait iştiraklerdeki kamu paylarının satış ve devrine de bu Kurul karar verecektir.
- Özelleştirme yöntemleri olarak; varlıkların tamamı veya bir kısmının satışı, hisse senetlerinin satışı, kiralama, işletme hakkının devri ve tasfiye yöntemleri uygulanacaktır.

¹⁸⁹ 3291 sayılı Kanunun asıl adı; "1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7.11.1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun" olup, kısaca "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun" olarak belirtilmiştir.

¹⁹⁰ İMREN, Arzu, "Türkiye Özelleştirmede Nereden Nereye?", Editör: Arzu İMREN, Türkiye'de Özelleştirme, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1996, s. 16

¹⁹¹ ATİYAS, İzak, Burak ODER, Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, TEPAV Yayını, s. 52

¹⁹² DOĞAN, a.g.e., s. 179-180-181

- KİT, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesinde, hangi yöntemin hangi kuruluşta kullanılacağı konusunda karar yetkisi de yine söz konusu Kurula aittir.

- Özelleştirilmesine karar verilen KİT'ler ve bağlı ortaklıklar doğrudan doğruya; müessese, işletme ve işletme birimleri ise anonim şirket statüsüne dönüştürüldükten sonra, hiçbir işleme gerek kalmaksızın bağlı oldukları bakanlıkla ilişkisi kesilerek Başbakanlığa bağlanmış sayılırlar.

- Özelleştirilmesine karar verilen teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait hisselerinin tamamı bedelsiz olarak Kamu Ortaklığı İdaresine devredilmiş ve Türk Ticaret Kanunu, Sermaye Piyasası Kanunu ve ilgili diğer kanunlardaki koşullar aranmaksızın anonim ortaklığa dönüşmüş sayılacaktır.

- Özelleştirilecek kuruluşların sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar bu kuruluşlarla ilgili işlemler Kurulca yürütülür.

- Özelleştirilecek kurumun anonim ortaklığa dönüştürülmesinden sonra kurumda Emekli Sandığına tabi olarak çalışan personelin, özelleştirme karar tarihi ile kurumun sermayesindeki kamu payının % 50'nin altına düşmesine kadar her türlü hakları ve vecibeleri devam eder. Bu payın % 50'nin altına düşmesi, diğer bir ifadeyle kurumun özelleşmesi durumunda, çalışanlar istedikleri takdirde Emekli Sandığı ile ilişkilendirilecektir.

- Özelleştirme işlemlerinden elde edilecek gelirlerin Kamu Ortaklığı Fonu, Hazine ve özelleştirilen kuruluşlar arasında hangi oranlarda paylaşılacağına Kamu Ortaklığı Kurulu karar verecektir.

- Özelleştirilmesine karar verilen kuruluşlar tarafından çıkarılan tahviller ile Devlet kefaletini haiz iç ve dış borçlar üzerindeki devlet garantileri devam edebilecektir.

- KİT'ler tarafından mal ve hizmet satın almak amacıyla yapılacak satın alma sözleşmelerinde öngörülen mal ve hizmet bedellerini garanti etmeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır.

- Özelleştirmeye ilgili işlemler her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulmuştur.

3291 sayılı Kanun hükümleri kapsamında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında; hangi kuruluşların özelleştirileceği tespit edilmek suretiyle özelleştirme kapsamına alınmakta, daha sonra yetkili karar organınca belirlenen yöntemlerden biri veya birkaçı birlikte uygulanarak o kuruluşun özelleştirme işlemleri görevli kurum (o tarihteki adıyla Kamu Ortaklığı İdaresi) tarafından yürütülmektedir. Yapılan işlemin sonuçları da uygun görüldüğü takdirde yetkili karar organınca onaylanmakta, buna göre de uygulayıcı kurum (İdare) ile diğer taraf arasında sözleşme yapılarak özelleştirme işlemleri tamamlanmaktadır.¹⁹³

Özelleştirme uygulamaları esnasında ortaya çıkan güçlüklerin giderilmesi amacıyla 2983 sayılı ve 3291 sayılı Kanunlar'da bazı değişiklikler yapılmıştır. Ancak, yapılan değişiklikler mevzuatı daha da karışık bir duruma getirmiştir.¹⁹⁴

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemelerin dışında doğrudan özelleştirme konusunda olmasa da 1994 yılına kadar birtakım kanun ve kanun hükmünde kararnamede özelleştirmeye ilgili hükümlere yer verilmiştir. Ancak, yapılan düzenlemeler ihtiyaca cevap veremediğinden özelleştirmenin yasal dayanağına ilişkin olarak sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır.

1.2.4. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun

Özelleştirme uygulamaları konusunda yapılan yasal düzenlemelerin ihtiyacı karşılamaktan uzak oluşu ve dağınık bir niteliğe sahip olması, diğer bir ifadeyle özelleştirmeye ilişkin olarak birçok yasa çıkarılması özelleştirme çalışmalarının istenilen düzeyde yürütülmesine engel olmuştur. Bunun üzerine, özelleştirmeye

¹⁹³ BAYTAN, a.g.e., s. 36

¹⁹⁴ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 34

ilgili tüm hususların bir arada toplandığı, özel ve geniş kapsamlı bir kanun çıkarılması için çalışmalara başlanmıştır.

Yapılan çalışmaların sonucunda, sendikaların ve siyasi partilerin önerileri de göz önünde bulundurularak hazırlanan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun 27.11.1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁹⁵ 4046 sayılı Kanun’un dikkat çeken en önemli niteliği özelleştirme uygulamalarına ilişkin oldukça ayrıntılı düzenlemeleri içermesidir. Bu Kanun’un geniş kapsamlı olarak düzenlenmesi kamuoyunun özelleştirme konusuna verdiği önemi göstermektedir. Bu Kanun’un özelleştirme konusunda diğer yasal düzenlemelerden farklı olan başka bir özelliği de özelleştirme konusunda 1980 yılından sonra çıkarılan düzenlemeleri birleştirmesi ve 1994 yılından sonra yapılan son düzenleme olmasıdır.

4046 sayılı Kanun’un “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1 inci maddesinde özelleştirme kapsamında yer alan kamu kesimine ait mal varlıkları ve hizmetler belirlenmiştir. Buna göre;

- İktisadi devlet teşekkülleri ile bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıkları ve iştiraklerindeki kamu payları,

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

- Devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile Hazineye ait paylar,

- Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylar,

¹⁹⁵ 4046 sayılı Kanunun adı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”iken, 5398 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

- Genel ve özel bütçeli idareler ile bunlara bağılı döner sermayeli kuruluşların ve KİT'lerden kamu iktisadi kuruluşlarının gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıkları ve iştiraklerindeki payları,

- Genel ve özel bütçeli idarelerle bunlara bağılı döner sermayeli kuruluşların, mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğeri mal ve hizmet üretim birimleri) ile bu Kanun'un 35 inci maddesinin (B) fıkrasında belirtilen kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi hakları,

bu Kanun'a göre özelleştirilebilir kamu kesimi varlıkları ile hizmetleri olarak sıralanmıştır.

4046 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinde özelleştirme uygulamalarında esas alınacak temel ilkelere yer verilmiştir. Bu temel ilkeler:

- Doğabilecek istihdam azalmaları ile ilgili olarak mevcut kanunlarda ve/veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen tazminatlara ek olarak "İş Kaybı Tazminatı"nın verilmesi,

- Kuruluşların özelliklerine ve içinde buldukları şartlara göre özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi,

- Özelleştirme uygulamalarından sağlanacak gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması,

- Oluşabilecek tekelci bir yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi,

- Mülkiyetin yaygınlığının yanı sıra, yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak grubunun temini,

- Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kamu bankalarının da öncelikle özelleştirilecek kuruluşlar arasına alınarak süratle özelleştirilmesinin sağlanması,

- Stratejik konularda, devletin sahip olacağı imtiyazlı hisse oluşturulması,
- Tabii kaynakların, belli bir süre için sadece işletme hakkının verilmesi suretiyle özelleştirilmesi,
- Özelleştirme işlemlerinin değer saptaması da dahil aleniyet içinde yürütülmesi,
- Özelleştirme uygulamalarında, milli güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç, kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelere devir yapılmaması,

olarak yer almıştır. Söz konusu temel ilkelerin büyük bir kısmı Kanun'da maddeler halinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

4046 sayılı Kanun'la getirilen yeni düzenlemeler ana hatları itibariyle şöyle sıralanabilir:¹⁹⁶

- Özelleştirme Yüksek Kurulu oluşturulmuştur.
- Kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.
- Özelleştirme işlemlerinden elde edilen gelirlerin tek bir yerde toplanması amacıyla Özelleştirme Fonu oluşturulmuştur.
- Stratejik özelliğe sahip kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörülmüştür.
- Özelleştirme uygulamaları esnasında veya sonrasında işini kaybedenlere Kanun'da yer alan düzenlemeler çerçevesinde, kanunlardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatların dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi imkânı getirilmiştir.

¹⁹⁶ KARDEŞ, GÜZEL, a.g.e., s. 39

- Erken emekliliği özendirmek amacıyla, özelleştirme programına alınan kuruluşlarda T.C. Emekli Sandığına tabi personelden hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkı kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde, emeklilik ikramiyelerinin % 30 fazlasıyla ödenmesine imkân sağlanmıştır.

- Özelleştirme programına alınan kuruluşlarda uygulamalar sonucunda kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

1.3. Özelleştirmede Kurumsal Yapı

Özelleştirme uygulamalarında; karar organı, özelleştirme işlemlerinden sorumlu kuruluş ve özelleştirme gelirlerinin toplandığı birimden oluşan kurumsal yapı 4046 sayılı Kanun'la yeniden düzenlenmiştir. Kurumsal yapı Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Fonundan meydana gelmektedir.¹⁹⁷

1.3.1. Özelleştirme Yüksek Kurulu

4046 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde Özelleştirme Yüksek Kurulunun oluşumu ve görevlerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre söz konusu Kurul, Başbakan'ın başkanlığında dört bakandan oluşmaktadır. Kurul, üyelerinin tamamının katılımı ile toplanmakta ve kararlarını oy birliği ile almaktadır. Kurulun sekretarya hizmetleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

Özelleştirme Yüksek Kurulunun görevleri söz konusu Kanun'un 3 üncü maddesinde şöyle sıralanmıştır:

- 4046 sayılı Kanun'un 1 inci maddesinde sayılan kuruluşların “özelleştirme kapsamına” alınmasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibariyle özelleştirilebilir nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan

¹⁹⁷ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 45

“özelleştirmeye hazırlanmasına”, hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerin tamamlanmasından sonra, hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan “özelleştirme programına” alınmasına karar vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek,

- Özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmesine ve/veya özelleştirme programına alınmış kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar vermek,

- Kuruluşların; satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirlemek,

- Özelleştirme programına alınan kuruluşların “satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflarla gerçek ve/veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi” yöntemleriyle yapılan ihaleler sonucunda ihale komisyonlarınca verilen nihai kararları onaylamak,

- Özelleştirme kapsamında yer alan kuruluşlardan gerekli görülenlerin küçültülmesine, faaliyetlerinin süreli veya süresiz olarak durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine karar vermek,

- Yurt içinden ve/veya yurt dışından Özelleştirme Fonunun kullanım alanlarında yararlanmak üzere borç almaya ve bu amaçla Devlet garantili ve garantisiz iç ve dış tahviller ile gerekli görülen hallerde her türlü menkul kıymet ihracı ve diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine karar vermek,

- Gerekli görülen hallerde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü menkul kıymet ve diğer kıymetli evrakın satın alınmasına ve tekrar satılmasına karar vermek,

- Özelleştirme Fonu ve Özelleştirme İdaresinin gelir-gider programlarını görüşerek onaylamak,

- Özelleştirme İdaresinin yıl içindeki uygulamaları ile gelecek yıl programlarını değerlendirerek varsa aksaklıkları giderecek tedbirleri almak,
- Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen işleri karara bağlamak.

Yukarıda sayılan görevlerin yanı sıra Kurul, ayrıca hizmetin ifası için yarar gördüğü hallerde parasal sınırları ile usul ve esaslarını açıkça belirlemek kaydıyla, özelleştirme programına alınan kuruluşların “satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflarla gerçek ve/veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi” yöntemleriyle yapılan ihaleler sonucunda ihale komisyonlarınca verilen nihaî kararların onaylanması ve gerekli görülen hallerde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü menkul kıymet ve diğer kıymetli evrakın satın alınmasına ve tekrar satılmasına karar verilmesi konularında Özelleştirme İdaresi Başkanlığına yetki verme imkânına sahiptir.

1.3.2. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Özelleştirme İdaresi Başkanlığının kuruluş ve görevleri ile teşkilat yapısına ilişkin hususlar 4046 sayılı Kanun’un 4 üncü ve 5 inci maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, söz konusu İdare kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve geçici bir teşkilat olup, özelleştirme süreci sona erdiğinde personeli ihtisaslarına göre ilgili kuruluşlara nakledilebilir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığının görevleri aşağıda sayılmıştır:

- Özelleştirme Yüksek Kurulunun kararlarını uygulamak,
- Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından verilen görev ve yetkilerle ilgili konularda karar vermek ve gerekli işlemleri yürütmek,
- Kuruluşların özelleştirme kapsamına alınması veya özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların eski statülerine iade edilmesi veya özelleştirme

programındaki kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar verilmesi konusunda Özelleştirme Yüksek Kuruluna teklifte bulunmak,

- Kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek,

- Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan anonim şirket statüsünde olmayanların anonim şirket haline dönüştürülüp dönüştürülmemelerine karar vermek,

- Özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği özelleştirme ile ilgili her türlü işlemi yürütmek,

- Kanuni sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla, kuruluşların mali, idari ve hukuki yapıları ile ilgili olarak düzenlemeler yapmak,

- Özelleştirme programındaki kuruluşların; kaynak kullarımlarına, taşınmaz edinmelerine, kiralamalarına ve bu taşınmaz üzerinde sair akitler yoluyla tasarruf etmelerine, yurt içi ve yurt dışı borçlanmalarına, verimliliğin artırılması ilkesi dikkate alınarak personel alımı ve azaltılmasına, çalışma şartlarına, personelin yurt dışı geçici görevlendirilmelerine ilişkin talepler hakkında karar vermek,

- Kurulca ihracına karar verilen her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine yönelik olarak bunların adedi, değeri ve ilgili diğer hususları tespit etmek,

- Kuruluşların sermayelerine aynı sermaye konulması hallerinde aynı sermayenin değerlendirilmesini yapmak veya yaptırmak,

- Özelleştirme Fonunu idare etmek,

- Hizmetin gerektirdiği her çeşit araştırma, proje işleri, reklam, tanıtım, halkla ilişkiler işlemleri ve mali denetim ile hukuki, teknik, idari ve mali değerlendirme

işlemlerini yapmak ve/veya bu işlerin danışman görevlendirilmesi suretiyle yaptırılmasını sağlamak,

- Özelleştirme programına alınan kuruluşlara, özelleştirme uygulamalarının gerektiği hallerde borç vermek, kamu bankalarının uyguladığı en yüksek ticari faiz oranını aşmamak kaydıyla Özelleştirme Fonundan sağlanacak finansmana uygulanacak faiz oranlarını ve şartlarını belirlemek,

- Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığının teşkilat yapısı; ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Söz konusu İdarenin Başkanı müşterek kararname ile, Başkan Yardımcıları Başkanın teklifi ve Başbakan'ın onayı ile, diğer personel ise Başkan tarafından atanır.

1.3.3. Özelleştirme Fonu

4046 sayılı Kanun'la özelleştirme uygulamalarından sağlanan gelirlerin tek bir fonda toplanması ve kullanımların bu fondan yapılmasını sağlamak üzere T.C. Ziraat Bankası nezdinde açılacak bir hesapta Özelleştirme Fonu kurulmuştur.¹⁹⁸

Özelleştirme Fonunun kaynakları ve bunların kullanım alanları söz konusu Kanun'un 9 uncu ve 10 uncu maddelerinde belirlenmiştir. Buna göre, Özelleştirme Fonu'nun kaynakları şöyle sıralanabilir:

- Özelleştirme uygulamaları sonucu sağlanan tüm gelirler,
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüler,
- Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından elde edilen gelirler,

¹⁹⁸ KİLCİ, a.g.e., 1998-, s. 15

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşlara sağlanan finansmandan elde edilen gelirler,

- Diğer mevzuat ile tahsis edilen kaynaklar ve sair gelirler.

Özelleştirme Fonunun kullanım alanları özet olarak aşağıda belirtilmiştir:

- İş kaybı tazminatı ödenmesi ve iş kaybı nedeniyle verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin sağlanması amacıyla açılacak hesaba özelleştirme gelirlerinden, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından belirlenecek miktarlarda yapılacak ödemeler ile gerektiğinde bu hesaba yapılacak aktarmalarda,

- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi amacıyla yapılacak özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının gerektirdiği harcamaların karşılanmasında,

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığının pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılmada,

- Gerektiğinde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında,

- Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gerekli her türlü mal ve hizmet alımında,

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşlara borç olarak finansman sağlanmasında,

- Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesinde.

Diğer taraftan, 4046 sayılı Kanun'da, Özelleştirme Fonunun nakit fazlasının, Hazinesin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirileceğine dair düzenlemeye yer verilmiş, böylece özelleştirmeden elde edilen gelirlerin borç ödemelerinde kullanılmasına imkân tanınmıştır.

1.4. Özelleştirmede Kullanılan Başlıca Yöntemler

*“Özelleştirme yöntemleri; özelleştirme programındaki kuruluşların mülkiyetinin ya da mal ve hizmet üretim birimlerinin kullanım haklarının, özel teşebbüse devrini sağlayan uygulama biçimleri olarak tanımlanabilir.”*¹⁹⁹ Özelleştirmede uygulanacak yöntemler 4046 sayılı Kanun’un 18 inci maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu Kanun’un 3 üncü maddesiyle kuruluşların özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirleme yetkisi Özelleştirme Yüksek Kuruluna verilmiştir.

Özelleştirme programına alınan kuruluşlar 4046 sayılı Kanun’un 18 inci maddesine göre; satış, kiralama, işletme hakkı verilmesi, mülkiyetin gayri aynî hakların tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun tasarruflar” yöntemlerinden birinin veya birkaçının birlikte kullanılması suretiyle özelleştirilmesi öngörülmüştür.

1.4.1. Satış Yöntemi

Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde buldukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında halka arz, gerçek ve/veya tüzel kişilere blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir.

Varlık Satışı: Özelleştirme programındaki kuruluşların aktiflerinde bulunan mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığında özel sektöre devredilmesidir. Varlık satışının kapsamına; kuruluşlara ait fabrika, atölye, işletme, taşıt, arsa ve arazi gibi varlıklar girebilmektedir. Varlık satışı, ana kuruluşun özelleştirilmesini kolaylaştırmak

¹⁹⁹ BAYTAN, a.g.e., s. 286

amacıyla küçülmesine yönelik arazi, arsa ve üretim dışı birimlerin satışı şeklinde ve bir bütün olarak özel sektöre satılması çok güç olan kuruluşların (Sümer Holding, Et ve Balık Ürünleri A.Ş., TURBAN A.Ş. gibi) mal ve hizmet üreten işletmelerinin satışı şeklinde gerçekleştirilmektedir.²⁰⁰

Blok Satış: Ülkemizde 1989 yılında yoğun olarak uygulandığı görülen blok satış, kamu işletmelerinin hisselerinin, diğer bir deyişle kamu işletmelerinin mal sahipliğinin bir bölümünün bir seferde, bir kişi veya kuruluşa satılması olarak nitelendirilmektedir.²⁰¹ Bu yöntemde göre satış doğrudan yapılacağından diğer yöntemlere göre uygulanması daha kolaydır. Ancak, blok satış yönteminde kamuya ait hisseler genellikle büyük şirketler tarafından satın alındığından özel sektör tekelleri ortaya çıkmaktadır.

Halka Arz: Halka arz yoluyla satış yöntemi dünyada sıkça kullanılan yöntemlerden biridir. Bu yöntem, mevcut hisse senetlerinin halka satılması suretiyle uygulanabileceği gibi kuruluşun sermayesinde artırıma gidilmesi suretiyle de gerçekleştirilebilir. Türkiye’de halka arz yöntemi ilk defa 1988 yılında TELETAS A.Ş.’nin hisselerinin bir bölümünün satışı sırasında uygulanmıştır.

Gecikmeli Halka Arzı İçeren Blok Satış: Bu yöntemde blok satış işlemlerinin tamamlanmasından sonra hisse senetlerini alanlara, bu senetlerin bir kısmını belli bir süre sonra halka arz yoluyla satmaları koşulu getirilmektedir. Böylece alıcı, hisselerin bir bölümünün daha sonradan halka arzı konusunda taahhüt altına girmiş bulunmaktadır. Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi A.Ş. (ÇİTOSAN)’a ait beş adet bağlı ortaklığın özelleştirilmesinde bu yöntem kullanılmıştır.

Çalışanlara Satış: 4046 sayılı Kanun’da satış yönteminin bir alt yöntemi olarak yer alan “çalışanlara satış” yöntemi başlı başına bir özelleştirme yöntemi olarak değil de uygulama biçimi olarak değerlendirilebilir. Bu yöntemde şirket hisse veya varlıklarının bu şirkette çalışanlar tarafından alınabilmesi için daha düşük fiyat

²⁰⁰ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 56

²⁰¹ EROL, a.g.e., s. 30

uygulaması ve taksitlendirme gibi bazı teşvik mekanizmaları uygulanabilmektedir. Karabük Demir ve Çelik Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirilmesini bu yöntemle gerçekleştirilen özelleştirme uygulamasına örnek olarak göstermek mümkündür.

Borsada Normal ve/veya Özel Emir ile Satış:²⁰² Menkul kıymetler borsalarının kuruluşları ile çalışma usul ve esasları 91 sayılı Menkul Kıymetler Borsaları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Söz konusu KHK'nın 3 üncü maddesinde menkul kıymet borsaları; “Bu Kanun Hükmünde Kararname’de yazılı esaslar dairesinde menkul kıymetlerin alım ve satımı, fiyatlarının tespiti ve ilanı işleriyle yetkili olarak kurulan tüzel kişiliği haiz kamu kurumları” şeklinde tarif edilmiştir.

Sermaye piyasası, belirli özelliklere sahip ve belli hakları temsil eden belgeler ile ödünç verilebilir orta ve uzun vadeli fonların arz ve talebinin karşılaştığı organize piyasalar olarak tanımlanabilir. Sermaye piyasalarının kurulmasıyla gerçek ve tüzel kişilerin ellerindeki tasarrufların belirli özelliklere sahip menkul kıymetler vasıtasıyla yatırım alanlarına kaydırılması amaçlanmaktadır.

Sermaye piyasalarında arz ve talep; menkul kıymet ihraç eden kuruluşların menkul kıymetleri, doğrudan doğruya tasarruf sahiplerine arz etmeleri (halka arz) olan birinci el piyasasında, ya da daha önce halka arz edilmiş olan menkul kıymetlerin ikinci el piyasasında, diğer bir deyişle Menkul Kıymet Borsaları’nda karşılaşmaktadır. Borsada menkul kıymetlerin arz ve talebinin karşılaştırılması işlevini aracı kurumlar yerine getirmektedir.

Menkul Kıymetler Yatırım Ortaklıkları-Menkul Kıymetler Yatırım Fonlarına Satış:²⁰³ 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nda menkul kıymetler yatırım ortaklıkları ile menkul kıymetler yatırım fonları tanımlanarak bunlarla ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu Kanun’un 35 inci maddesinde yatırım ortaklıkları; “sermaye piyasası araçları, gayrimenkul, altın ve diğer kıymetli madenler portföylerini işletmek amacıyla kurulan ortaklıklar” şeklinde tarif

²⁰² BAYTAN, a.g.e., 308-309

²⁰³ Aynı, s. 309-310

edilmiştir. Tasarrufunu menkul kıymetlere yatırmak suretiyle değerlendirmek isteyen tasarrufçular, menkul kıymetler yatırım ortaklığının hisse senetlerini alarak yatırım ortaklığının işlettiği portföyde bulunan menkul kıymet getirilerinden, yatırım ortaklığının ortağı sıfatıyla kâr payı almaktadır.

2499 sayılı Kanununun 37 nci maddesine göre yatırım fonları, bu Kanun hükümleri uyarınca halktan katılma belgeleri karşılığında toplanan paralarla, belge sahipleri hesabına sermaye piyasası araçları, gayrimenkul, altın ve diğer madenler portföyü işletmek amacıyla kurulan mal varlığıdır.

Özelleştirme programındaki kuruluşlardan İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında işlem görenlerin hisse senetlerinin, borsada normal seanslarda veya özel emir yolu ile ya da menkul kıymetler yatırım ortaklıkları veya menkul kıymetler yatırım fonlarına satılmak suretiyle de özelleştirilmesine imkân bulunmaktadır.

1.4.2. Kiralama Yöntemi

Kiralama yöntemi 4046 sayılı Kanun'un 18 inci maddesinde; “Kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süreyle kullanma hakkının verilmesidir.” şeklinde tarif edilmiştir. Söz konusu Kanunun 15 inci maddesinde de kiralama süresinin en fazla 49 yıl olduğu belirtilmiştir.

1.4.3. İşletme Hakkının Verilmesi Yöntemi

4046 sayılı Kanun'da bu yöntem; “Kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilmesidir.” şeklinde tarif edilmiştir. Türkiye’de limanların özelleştirilmesi bu yöntemle gerçekleştirilen uygulamalara örnek olarak gösterilebilir.²⁰⁴ Kuruluşların birimlerinin bu yöntem uygulanarak özelleştirilebilmesi için bu birimlerin mal ve hizmet üretiminde bulunması gerekmektedir. Bu nedenle, kuruluşlara ait fabrika,

²⁰⁴ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 57

atölye, tesis ve işletme gibi birimlerin işletme hakkının verilmesi yöntemiyle özelleştirilmesi mümkündür. Arsa, arazi ve bina gibi varlıklar mal ve hizmet üretme özelliğine sahip olmadığından, söz konusu varlıkların bu yöntemle özelleştirilme imkânı bulunmamaktadır. İşletme hakkı verilmesi yönteminde devir süresinin üst sınırı 4046 sayılı Kanun'un 15 inci maddesiyle 49 yıl olarak belirlenmiştir.

Diğer taraftan, 4046 sayılı Kanun'da bu yöntemle özelleştirilecek kuruluşlar KİT'lerle sınırlı tutulmamış, Kanun'un 1 inci maddesinde sayılan bütün kuruluşlar ve bu kuruluşların mal ve hizmet üreten birimlerinin işletme hakkının verilmesi yöntemiyle özelleştirilmesine imkân sağlanmıştır.

1.4.4. Mülkiyetin Gayrı Ayni Hakların Tesisi Yöntemi

Bu yöntem özelleştirme mevzuatımızda ilk defa 4046 sayılı Kanun'da yer almıştır. Mülkiyetin gayrı ayni hakların tesisi yöntemi söz konusu Kanun'un 18 inci maddesinde; "Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanunu'nda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir." şeklinde ifade edilmiştir.

Bu yöntemin kapsamına, kuruluşlara ait varlıklar ile mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı dışında kullanımına ilişkin haklar girmektedir. Ayni haklar, kişilere maddi mallar üzerinde hakimiyet sağlayan ve herkese karşı ileri sürülebilen haklardır. Ayni haklara örnek olarak; mülkiyet hakkı, irtifak hakları ve rehin hakkını göstermek mümkündür.

1.4.5. Gelir Ortaklığı Modeli ve İşin Gereğine Uygun Sair Hukuki Tasarruflar Yöntemi

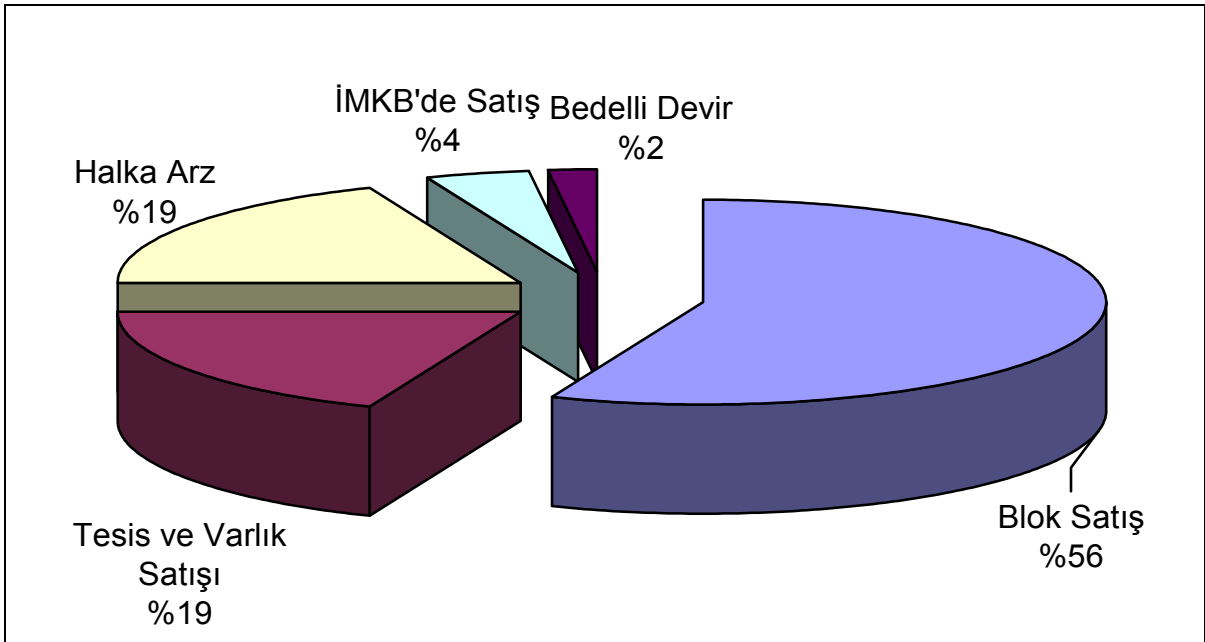
4046 sayılı Kanun'un 18 inci maddesinde bu yöntem, kuruluşların özellikleri ve yapıları da dikkate alınarak yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemleri dışında

kalan ve genel hükümler ile özel kanunlarda belirtilen diğer yöntemler olarak belirtilmiştir.

Söz konusu Kanun'da bu yöntemin tarifi yapılmakla birlikte, gelir ortaklığı modeli ve sair hukuki tasarrufların kapsamına nelerin girebileceği konusunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş, sadece genel hükümler ile özel kanunlarda belirtilen diğer yöntemler olduğu belirtilmekle yetinilmiştir.

Grafik 1'de özelleştirme işlemlerinde uygulanan yöntemler yüzdelik değerler itibariyle gösterilmiştir.

Grafik -1 : Uygulanan Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri



Kaynak: http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yonteme_gore.htm (Erişim Tarihi: 4.1.2009)

Grafik 1'de görüldüğü üzere, ülkemizde özelleştirme işlemlerinin yarısından fazlası (% 56) blok satış yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Bu yöntemi sırasıyla % 19 ile halka arz yöntemi ve tesis ve varlık satışı yöntemi, % 4 ile İMKB'de satış yöntemi, % 2 ile bedelli devir yöntemi takip etmektedir. Uygulanan yöntemlere bakıldığında blok satış yöntemiyle gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinin diğer yöntemlerle gerçekleştirilen uygulamaların toplamından da fazla olması özelleştirmede gelir dağılımında adaletin sağlanması ve mülkiyetin tabana yayılması gibi amaçların yeterince göz önünde bulundurulmadığını göstermektedir.

1.5. Özelleştirme Prosedürü²⁰⁵

Türkiye’de özelleştirme süreci kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasıyla başlamakta, daha sonra programa alma, hazırlık işlemine tabi tutma, kapsamdan çıkarma ile devam etmekte ve programa alınan kuruluşlarla ilgili özelleştirme işlemleri gerçekleştirilmektedir. 4046 sayılı Kanun’da sayılan kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına karar verme konusunda Özelleştirme Yüksek Kurulu yetkili kılınmıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı da bu kararın verilmesinde söz konusu Kurula teklifte bulunmaktadır.

Özelleştirme Yüksek Kurulunun kararıyla kapsama dahil edilen bir kuruluşun mevcut durumu itibariyle özelleştirilebilir nitelikte olmaması halinde yine bu Kurul tarafından mali ve hukuki açıdan özelleştirmeye hazırlanmasına karar verilmektedir. Hazırlık işlemleri Özelleştirme Yüksek Kurulunun belirleyeceği kuruluş veya kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Hazırlık çalışmalarında, kuruluşların durumunu olumsuz yönde etkileyen borçlarının azaltılması veya tasfiye edilmesi yoluna gidilebilmektedir. Böylece, kuruluş alıcılar için daha iyi bir duruma getirilmektedir.

Özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlardan gerekli görülenler Özelleştirme Yüksek Kurulunun kararıyla kapsamdan çıkarılarak eski statülerine iade edilebilmektedir. Özelleştirme kapsamına dahil edilen ve özelleştirmeye hazırlık işlemleri tamamlanan kuruluşlar daha sonra Özelleştirme Yüksek Kurulunun vereceği kararlarla özelleştirme programına dahil edilmektedir. Programa alınan kuruluşlar başka bir işleme gerek duyulmadan bağlı olduğu kurum ve bakanlıkla ilişkisi kesilmek suretiyle Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bağlanmaktadır.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kendisine bağlanan kuruluşların mali, idari ve hukuki yapılarıyla ilgili olarak düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Bu çerçevede, söz konusu İdare tarafından kuruluşların kaynak kullanımına,

²⁰⁵ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 166-169

taşınmaz edinmelerine, personel alımına ve mevcut personel sayısının azaltılmasına ve çalışma şartlarına ilişkin talepler değerlendirilerek karara bağlanmaktadır.

Daha sonraki aşamada ise özelleştirme programındaki kuruluşların değer tespit işlemleri yapılmaktadır. Bu çalışmalar 4046 sayılı Kanun'un 18 inci maddesine göre beş üyeden oluşan değer tespit komisyonları tarafından yürütülmektedir. Değer tespit komisyonları kuruluşların değerlerini tespit ederken özelleştirilecek kuruluşun niteliğini, sahip olduğu sınai ticari ve sosyal tesisleri, makine, araç ve gereçleri, teçhizat, malzeme ve hammadde, yarı mamul ve mamul madde stokları, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, bütün alacak ve borçları ile her türlü hak ve yükümlülüklerini dikkate almaktadır. Değer tespit işlemlerinden sonra özelleştirmeye ilişkin ihale işlemleri gerçekleştirilmekte ve böylece özelleştirme çalışmaları tamamlanmaktadır.

1.6. Özelleştirme Uygulamalarında İhale İşlemleri

Özelleştirme uygulamalarında ihale, özelleştirme programındaki kuruluşların en uygun bedel ve koşullarla özelleştirilebilmesi amacıyla istekliler arasında en yüksek bedeli teklif eden ve en iyi şartları yerine getirmeyi taahhüt eden kişinin belirlenmesi için uygulanan işlemdir.²⁰⁶

Özelleştirmeye hazırlık çalışmaları tamamlanan kuruluşun, 4046 sayılı Kanun'da yer alan yöntemlerinden bir veya birkaçıyla özelleştirilmesi için, özelleştirilecek kuruluş, işletme veya varlıklarla, özelleştirme yöntemiyle ilgili bilgileri içeren ve ihalede uyulması gereken idari, teknik ve mali hususları kapsayan bir ihale şartnamesi hazırlanmaktadır. Daha sonra basın aracılığı ile ilana çıkılmakta ve böylece ihale süreci başlatılmaktadır.²⁰⁷

Özelleştirme prosedürünün önemli aşamalarından birisini ihale işlemleri oluşturmaktadır. Özelleştirme uygulamalarında ihale işlemlerine ilişkin hususlar ilk defa 4046 sayılı Kanun'da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu Kanun'un 18 inci

²⁰⁶ YASİN, Melikşah, Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, Ocak 2007, s. 173

²⁰⁷ ÖZTÜRK, a.g.e., s. 63

maddesinde, ihale komisyonlarının oluşumu ve ihale usullerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Buna göre, özelleştirme yöntemlerinin uygulanmasına ilişkin ihale işlemleri, ihale komisyonları tarafından yürütülmektedir. İhale komisyonu, beş üyeden oluşmakta ve göreve başlaması için Başbakan'ın onayı gerekmektedir. Komisyon, üye tamsayısı ile toplanır ve salt çoğunlukla karar verir. Komisyonun vereceği kararlarda çekimser kalınmasına imkân bulunmamaktadır. Karara muhalif olan üye karşı oy gerekçesini kararın altına yazarak imzalamak zorundadır. Komisyon tarafından yapılan toplantılar ve teklif sahipleri ile yapılan her görüşme tutanakla tespit edilmektedir.

Söz konusu Kanun'da ihalelerin kapalı teklif, pazarlık, açık artırma ve belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle yapılması öngörülmüş ve her yöntem ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

- **Kapalı teklif usulü:** Kapalı teklif usulüyle yapılacak ihalelerde teklifler yazılı olarak alınır. Teklif mektubu bir zarfa konularak kapatıldıktan sonra zarfın üzerine isteklinin adı, soyadı ve tebligata esas adresi yazılır. Bu zarf geçici teminata ait alındı veya banka teminat mektubu ve ihaleye katılmak için istenilen diğer belgelerle birlikte ikinci bir zarfa konularak kapatılır.

Teklif mektuplarının istekli tarafından imzalanması ve bu mektuplarda şartname ve eklerinin tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesi ve teklif edilen bedelin rakam ve yazı ile açık olarak yazılması zorunludur. Bu şartlardan herhangi birine uygun olmayan veya üzerinde kazıntı, silinti veya düzeltme bulunan tekliflerin reddedilmesi gerekir.

Kapalı teklif usulüyle yapılan ihalelerde, istekli çıkmaması veya tekliflerin ihale komisyonu tarafından uygun bulunmaması halinde, yeniden aynı usule göre ihaleye çıkılır veya komisyon kamu yararı görürse ihale pazarlık ya da açık artırma usulüyle sonuçlandırılır.

- **Pazarlık usulü:** Bu usule göre gerçekleştirilecek ihalelere birden fazla teklif sahibinden kapalı zarf içerisinde teklif almak şartıyla başlanması mümkündür. İsteklilerle birden fazla pazarlık görüşmesi yapılabilir. Pazarlık görüşmeleri teklif sahipleriyle ayrı ayrı yapılır. Pazarlık görüşmelerinin, ihalenin herhangi bir aşamasında pazarlık görüşmesine devam edilen teklif sahipleriyle müştereken yapılmasına ihale komisyonu tarafından karar verilebilir. Komisyonca gerekli görüldüğü zaman ihalenin, pazarlık görüşmesine devam edilen isteklilerin katılımıyla açık artırma suretiyle sonuçlandırılması da mümkündür. İsteklilerle yapılan görüşmeler bir tutanakla tespit edilmekte ve tutanak komisyon üyeleri ile teklif sahiplerince imzalanmaktadır.

- **Açık artırma usulü:** 4046 sayılı Kanun'da, açık artırma usulüne göre yapılan ihalelere, teminatını veren ve ihaleye katılabilmek için gerekli şartları yerine getiren teklif sahiplerinin katılmasına imkân sağlanmıştır. İstenilen ilk değer ile açık artırmanın her aşamasında verilecek tekliflerde asgari artırılabilir miktar ihale komisyonu tarafından belirlenmektedir. Açık artırmanın süresi de yine komisyon tarafından belirlenir ve bu süre açık artırmaya başlanmadan önce ihalede hazır bulunan teklif sahiplerine duyurulur.

Teklif sahipleri tarafından, açık artırmaya esas alınacak ilk değer kadar veya bu değer üzerinde teklifte bulunduğu takdirde açık artırmaya devam edilir. Teklif sahipleri bir önceki teklifi artırmak suretiyle yeni teklifte bulunurlar. Bu suretle yapılan açık artırmada istekliler yeni bir teklifte bulunmazsa komisyon başkanı son teklif üzerinden ihalenin tamamlanacağını duyurur ve bu duyuru üç kez yapılır. Buna rağmen teklif gelmemesi durumunda açık artırmaya son verilir. Açık artırma sırasında yapılan işlemler tutanakla tespit edilir ve tutanak komisyon üyeleri ve teklif sahiplerince imzalanır.

-**Belli istekliler arasında ihale usulü:** Yapılan ihaleden sonuç alınmaması durumunda, Özelleştirme Yüksek Kurulunun onayının alınması şartıyla belirli istekliler arasında ihale yapılabilir. Bu usule göre gerçekleştirilecek ihalelerde teknoloji, yatırım, üretim ve istihdam şartlarından hangisinin veya hangilerinin

aranacağı ihale şartnamesinde belirtilir. Tekliflerin alınmasından sonra isteklilerin her biri ile veya müştereken görüşmesine ihale komisyonunca karar verilir ve görüşmelerin tamamlanmasından sonra ihale sonuçları karara bağlanmak üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından Özelleştirme Yüksek Kuruluna sunulur.

Varlık satışı suretiyle yapılacak özelleştirme uygulamalarına ilişkin ihalelerde kapalı teklif, pazarlık ve açık arttırma usullerinden birisi uygulanır. Bu tür ihalelerde hangi usulün uygulanacağına varlığın özelliği ve değer tespit sonuçları dikkate alınarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca karar verilmektedir. Kuruluşların hisselerinin blok satış yöntemiyle satılacağı ihalelerde pazarlık usulünün uygulanması gerekmektedir. Hisselerin yurt içi ve yurt dışında halka arz, borsada satış, menkul kıymetler yatırım fonları veya menkul kıymet yatırım ortaklıklarına satışı yoluyla özelleştirilmesinde sermaye piyasası mevzuatında yer alan hükümler uygulanmaktadır.

İhale işlemleri sonucunda ihale komisyonunca alınan kararlar Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından Özelleştirme Yüksek Kurulunun onayına sunulmakta ve sonuçlar söz konusu Kurulun onayından sonra kamuoyuna duyurulmaktadır.

1.7. 1985-2008 Dönemi Özelleştirme Uygulamaları

1.7.1. Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar ve Gerçekleştirilen Uygulamalar²⁰⁸

1985 yılından itibaren bugüne kadar, 246 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 394 taşınmaz, 103 tesis ve 6 liman özelleştirme kapsamına alınmıştır.

24 kuruluştaki bulunan kamu payı ile 4 taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmadan kapsamdan çıkarılmak, tasfiye edilmek veya kapsamda olmayan başka bir kuruluşla birleştirilmek suretiyle tüzel kişiliği sona erdirilmek üzere devredilmiştir. Bunlar arasında yer alan Türkiye Öğretmenler Bankası Mayıs

²⁰⁸ <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (Erişim Tarihi: 22.04.2009)

1992’de Halk Bankası’na, Denizcilik Bankası Kasım 1992’de Emlak Bankası’na, Ardem A.Ş. Ağustos 1999’da Arçelik A.Ş.’ye devredilmiştir. Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş. (TÜLOMSAŞ), Türkiye Vagon Sanayi A.Ş. (TÜVASAŞ) ve Türkiye Demiryolu Makineleri Sanayii A.Ş. (TÜDEMSAŞ), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryollarına iade edilmiştir. 1987 yılının Nisan ayında özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında kapsamdan çıkarılmıştır.

Özelleştirme kapsamına alınan Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş. ise daha sonra tasfiye edilmiştir. TEAŞ’ın bazı şirketlerinde iştirak payı olan AKTAŞ, NURTEK, TGT ve SOYTEK Elektrik Santral Tesis ve İşletmesi Ticaret A.Ş., ETİTAŞ Elektrik Teçhizat İmalat Tesisat A.Ş., MİTAŞ Madeni İnşaat İşleri A.Ş. ile Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş. Mart 1998’de kapsam ve programdan çıkarılarak eski statülerine iade edilmiştir. Eylül 1997’de kapsama alınan Oyak Sigorta Şirketleri Ekim 1998 tarihinde kapsamdan çıkartılmış ve eski statülerine iade edilmiştir. Aralık 2000’de kapsama alınarak hazırlık işlemine tabi tutulmasına karar verilen Eti Holding A.Ş. Temmuz 2001’de kapsamdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir. Eylül 2003’de kapsama alınan TİGEM Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır. 20 Mart 1990 tarihinde kapsama alınan Gönen Gıda Sanayi A.Ş. 5 Nisan 2006 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır.

Ayrıca, 14.6.1995 tarihinde 4046 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde hisseleri özelleştirme kapsamına alınmak suretiyle Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom), bu işlemin 28.2.1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi sonucu kapsamdan çıkarılmıştır. Söz konusu şirketin özelleştirilme çalışmaları 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu hükümlerine göre devam etmektedir. Bunun yanı sıra, 1992 yılında kapsama alınan Et ve Balık Ürünleri A.Ş.’de tesis ve varlık satışı yöntemiyle kısmen özelleştirme uygulamaları gerçekleştirilmiş, ancak 2005 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir.

Diğer taraftan, BASF–Sümerbank Kimya Sanayii A.Ş. ile Güney Sanayii’nde kamuya ait paylar, 1993 yılında, daha önce bu paylara sahip olan Sümer Holding’e, ETAĞ A.Ş. ise Ağustos 2001’de Turban Turizm A.Ş.’ye devredilmiştir.

Çeşitli tarihlerde özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlardan 15 iştirak hissesinin özelleştirme çalışmalarının Sümer Holding A.Ş. tarafından gerçekleştirilebilmesi amacıyla, söz konusu 15 kuruluşta bulunan İdareye ait azınlık hisseleri, Özelleştirme Yüksek Kurulunun 12 Mart 2001 tarihli kararı ile Sümer Holding A.Ş.’ye devredilmiş, 4 kuruluşun özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır.

YASATAŞ A.Ş. ile Meybuz A.Ş.’ye ait İdare hisselerinin özelleştirme çalışmalarının Et ve Balık Ürünleri A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, 10 Eylül 2001 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile Et ve Balık Ürünleri A.Ş.’ye devredilmiş ve YASATAŞ, Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Meybuz A.Ş.’nin ise özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. İGSAŞ İstanbul Gübre Sanayi A.Ş. ise 15 Nisan 2002’de TÜGSAŞ Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. bünyesinde birleştirilmiş ve özelleştirilmiştir. 2003 yılında özelleştirme kapsamına alınan Manisa Pamuklu Mensucat A.Ş. ise Sümer Holding A.Ş.’ye devredilmiştir.

Bunların yanı sıra 1995 yılında özelleştirme kapsamına alınan Hamitabat, Kemerköy, Soma-B ve Yeniköy Elektrik Santralleri 1997 yılında kapsamdan çıkarılmış ve Enerji Bakanlığına iade edilmiştir. Söz konusu santraller 2003 yılında yeniden kapsama alınmıştır. Ancak Kemerköy ve Yeniköy 2006 yılında yine kapsamdan çıkarılmıştır.

Özelleştirme çalışmalarına, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacıyla bunların özel sektöre devri uygulamaları ile başlanmıştır. 1986 yılından itibaren hızlanan tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması suretiyle yürütülen program çerçevesinde, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

tarafından bugüne kadar 199 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi gerçekleştirilmiş ve bu kuruluşlardan 188’inde kamu payı kalmamıştır.

Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2008 yılına kadar geçen 23 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Bu kuruluşlardan, daha önce ÇİTOSAN’ın bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikaları dışında, bu kuruluşların büyük bir kısmı varlık veya kamunun azınlık hissesine sahip olduğu iştiraklerdir. Bugüne kadar, SEK ve YEM Sanayii, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS’e bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilmiş ve devlet bu sektörlerde işletmecilikten elini çekmiştir.

YEM Sanayii A.Ş. ve SEK Süt Ürünleri A.Ş.’nin Kasım 1997’de, ÇİTOSAN ve TESTAŞ’ın ise Temmuz 1999’da, tüzel kişilikleri Ticaret Sicili’nden silinmiş, söz konusu şirketler Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilmek suretiyle tasfiye edilmiştir. Bunun yanı sıra, 7 giyim tesisi ve 34 gayrimenkulü özelleştirilen Köyteks Yatırım Holding A.Ş. de, Aralık 1998 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilmek suretiyle tasfiye edilmiştir. Ayrıca ORÜS Orman Ürünleri A.Ş. bünyesindeki 21 işletme özelleştirilmiş, geriye kalan 2 işletme de SEKA’ya devredilerek, kuruluş Mart 2000 tarihinde tasfiye edilmiştir.

Ayrıca, İSDEMİR 31 Ocak 2002 tarihinde imzalanan devir sözleşmesiyle tüm varlıkları ile birlikte Ereğli Demir Çelik Fabrikaları A.Ş. (ERDEMİR)’e devredilmiş ve tüzel kişiliğine son verilmiştir. ÇELBOR A.Ş.’de bulunan % 100 oranındaki hisselerin tamamı 31 Mayıs 2002 tarihinde ERDEMİR’e devredilmiştir. Türkiye Gemi Sanayii A.Ş. ise Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş. bünyesinde birleştirilmek suretiyle Mayıs 2002’de tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. DİTAŞ Deniz İşletmeciliği A.Ş.’de bulunan % 50.98 oranındaki hisselerin tamamı 21 Kasım 2002 tarihinde Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ)’a devredilmiştir.

Turban Turizm A.Ş., Türkiye Zirai Donatım A.Ş. ve TÛMOSAN Türk Motor Sanayii A.Ş. 7 Şubat 2003 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Türkiye Selüloz ve Kağıt

Fabrikaları A.Ş. (SEKA) ile Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. (TÜGSAŞ), 19 Eylül 2005 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir. Türkiye Demir Çelik İşletmeleri A.Ş., 29 Ocak 2008 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek bu kuruluşun da tüzel kişiliği sona ermiştir. KARDEMİR'in özelleştirilmesiyle ilk defa; yöre halkı, sanayici ve çalışanlara bedelsiz olarak devredilmek suretiyle gider tasarrufuna yönelik bir uygulama gerçekleştirilmiştir.

NETAŞ ve TOFAŞ'da bulunan kamu hisseleri ilk kez uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, böylece İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın (İMKB) yabancı borsalarla entegrasyonunun sağlanmasına yönelik bir adım atılmıştır. 1990'lı yılların başında birçok şirketteki kamuya ait hisseler kısıtlı da olsa halka arz edilmiş, hisse senedinin kurumsallaşması ve sermayenin tabana yayılmasında bir başlangıç yapılmıştır. 1998 yılında da Türkiye İş Bankası'ndaki kamuya ait hisseler ile 2000 yılında TÜPRAŞ hisselerinin büyük bir kısmının özelleştirilmesiyle yurt içi ve yurt dışı piyasalarda bugüne kadar yapılan en büyük halka arz gerçekleştirilmiştir. Sümerbank, Denizbank, Etibank ve Anadolubank gibi bankaların özel sektöre devriyle kamu bankalarının özelleştirilmesine ilişkin ilk adımlar atılmıştır.

Deniz Nakliyatı Türk Anonim Şirketi'nin özelleştirilmesi ve Türkiye Denizcilik İşletmeleri'nin İzmir Körfez Hattı ile Şehir İçi Yolcu ve Araç Taşımacılığının da devredilmesiyle devlet, deniz taşımacılığına yönelik faaliyetlerden de çekilmeye başlamıştır. 2000 yılında Petrol Ofisi A.Ş.'nin % 51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle, 2002 yılında ise kalan kamu hisselerinin İMKB'de satışı sonucunda tamamı özelleştirilmiştir. Ayrıca bu süreç kapsamında devletin, turizm, tekstil ve hayvancılık sektörlerindeki işletmelerinin yaklaşık % 90'ı da özelleştirilmiştir.

Güçlü iş hacmiyle dünyanın büyük telekomünikasyon şirketleri arasında yer alan Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesi ülkemizdeki özelleştirme

uygulamalarında önemli bir yere sahiptir. Dolayısıyla, bu şirketin özelleştirilmesi konusuna Ek'te ayrıca yer verilmiştir.

Halen özelleştirme kapsamında 2, kapsam ve programda 14 olmak üzere toplam 16 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 11'inde % 50'nin üzerinde kamu payı vardır. Söz konusu 2 kuruluşun programa alınmasına yönündeki çalışmalara devam edilmektedir. Bunun yanı sıra, özelleştirme kapsamında 62 taşınmaz, 77 tesis ve 5 liman bulunmaktadır.

2. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRMENİN ETKİLERİ

2.1. İş gücü Verimliliğine Etkisi

Mal ve hizmet üretimi yapan kuruluşların verimliliklerinin ölçülmesinde üretim miktarı ve net hasıla gibi değerler kullanılabilir. İş gücü verimliliğini ise iş gücü başına düşen üretim miktarı olarak tanımlamak mümkündür.²⁰⁹ Ülkemizde özel sektöre devredilen kuruluşların özelleştirme öncesi ve sonrasında performanslarıyla ilgili olarak yapılan araştırmalarda, tüm kuruluşlarda özelleştirme sonrasında iş gücü verimliliğinin artmadığı, bazı kuruluşlarda iş gücü verimliliği artarken, bazılarında ise azaldığı görülmüştür.

Özelleştirme işlemleri tamamlandıktan sonra bazı sektörlerde özelleştirilen kuruluşların durumları Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından izlenmektedir.²¹⁰ Ülkemizde özelleştirilen kuruluşların özelleştirmeden önceki ve özelleştirildikten sonraki verimlilik durumlarını, bütün kuruluşları ayrı ayrı inceleyerek ortaya koymak oldukça zordur. Ancak, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın yayımladığı veriler doğrultusunda, bu kuruluşlardan bazılarının özelleştirme öncesi ve sonrası durumları hakkında değerlendirme yapılması mümkündür.²¹¹

Türkiye'de özelleştirme faaliyetleri çimento sektöründe yaygın olarak sürdürülmüştür. Bu sektörde üretim yapan 24 çimento şirketi üzerinde yapılan

²⁰⁹ ÇELEBİ, a.g.t., s. 127

²¹⁰ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 199

²¹¹ Bu konudaki rakamsal veriler Özelleştirme İdaresi Başkanlığının web sitesinden (http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ok_faaliyet_bilgileri.htm, Erişim Tarihi: 01.12.2008) alınmıştır.

incelemede, özelleştirmeden sonra kişi başına üretim miktarında artış olduğu görülmüştür. Özelleştirmeden önce kişi başına 1.335 ton üretim gerçekleştirilmekte iken özelleştirmeden sonra kişi başına üretim miktarı 3.087 tona ulaşmıştır.

İskenderun Demir Çelik A.Ş.'de özelleştirme öncesinde çalışan başına 1.051 ton üretim yapılmakta iken, özelleştirildikten sonra söz konusu şirketin çalışan başına düşen üretim miktarı 1.032 tona gerilemiştir.

Ordu Yağ Sanayi Anonim Şirketi, 20.10.1957 tarihinde 101 dönüm arazi üzerine kurulmuştur.²¹² Özelleştirme sonrasında söz konusu şirketin çalışan başına düşen üretim miktarında artış gözlenmiştir. Özelleştirmeden önce çalışan başına 20 ton yağ üretilmekte iken, özelleştirme sonrasında bu miktar 173 tona yükselmiştir.

Kraft selülozu, kağıt ve karton üretiminde bulunan Seka Dalaman İşletmesinde, özelleştirmeden önce çalışan başına 93 ton kraft selülozu, 136 ton kağıt ve karton üretilmekte iken, özelleştirme sonrasında çalışan başına düşen üretim miktarı kraft selülozunda 79 tona, kağıt ve karton üretiminde de 103 tona inmiştir.

Yukarıda görüldüğü üzere, özelleştirilen kuruluşlardan çimento şirketlerinde ve Ordu Yağ Sanayi Anonim Şirketinde özelleştirme sonrasında iş gücü verimliliği artarken, İskenderun Demir Çelik A.Ş.'de ve Seka Dalaman İşletmesinde azalmıştır.

2.2. İstihdam Üzerindeki Etkisi

Bilindiği gibi, özelleştirme uygulamalarının sakıncalarından biri de devlete ait işletmelerin özelleştirilmesiyle birlikte istihdam seviyesinin düşmesidir. Toplumda özelleştirme faaliyetlerine zaman zaman karşı çıkılmasının temelinde özelleştirme sonrasında kuruluşlarda personel azaltılmasına gidileceği düşüncesi yatmaktadır. Bu nedenle, özelleştirme çalışmaları kamuoyunda endişeye yol açabilmektedir.

²¹² http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ordu_soya1.htm (Erişim Tarihi: 01.12.2008)

Özelleştirme uygulamalarının istihdam üzerindeki etkisi özelleştirmeye hazırlık aşamasında başlamaktadır. Kuruluşları özelleştirme programına aldıktan sonra alıcılar için cazip hale getirebilmek amacıyla birtakım tedbirler alınmaktadır. Bunlardan biri de özelleştirmeden önce bu kuruluşlarda çalışan personelin azaltılmasıdır.

4046 sayılı Kanun'un 24 üncü maddesinde; "Özelleştirme programına alınan kuruluşlarda 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığına tabi personelden; T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre, hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkını kazananlara bu hakkı kazandıkları, çalıştıkları kuruluşun özelleştirme programına alınmasından önce emeklilik hakkını kazananlara ise bu kuruluşun özelleştirme programına alındığı tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde, emeklilik ikramiyeleri % 30 fazlasıyla ödenir..." şeklinde düzenleme yapılarak gönüllü emeklilik teşvik edilmiştir.²¹³ Dolayısıyla, özelleştirme programındaki kuruluşlarda personel sayısının azalmasında erken emekliliğin cazip hale getirilmesinin de etkisi olmuştur.

Türkiye'de ilk olarak özelleştirilmeye başlanan ÇİTOSAN'a ait işyerlerinde, özelleştirmeye ilişkin yasaların kabul edildiği 1984'den 1989 yılına kadar personel sayısı toplam % 20,4 oranında azaltılmıştır. Petrol-İş'in 1992 Yıllığı'na göre, bu istihdam azaltması özelleştirilecek kuruluşları daha rahat satmak amacıyla uygulanmıştır. Yine de işletmelerde özelleştirmenin tamamlanmasının ardından, Fransız Societe des Ciment Francais (SCF) tarafından alınan 6 fabrikada toplam % 56,1 oranında istihdam azaltılmıştır. Daha sonra, çeşitli Türk şirketleri tarafından satın alınan 10 çimento fabrikasında da aynı şekilde satış işlemi gerçekleştirildikten kısa bir süre sonra % 40 oranında istihdam azaltılmasına gidilmiştir. Buna benzer uygulamalara, özelleştirilen TELETAS, İpragaz, Aktaş Elektrik gibi kuruluşlarda da rastlanmıştır.²¹⁴

²¹³ GÜMÜŞ, Ahmet Tahir, "Türkiye'de Özelleştirme ve Çalışma Hayatı", Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007, s. 107

²¹⁴ JOLDOSHEV, a.g.t., s. 86

Diğer taraftan, İskenderun Demir Çelik A.Ş., Karabük Demir Çelik A.Ş., Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş., USAŞ Uçak Servisi A.Ş., Türkiye Denizcilik İşletmeleri Limanları, Petlas Lastik Sanayii A.Ş., Petrol Ofisi A.Ş., Seka Bolu İşletmesi, Orüs İşletmeleri, Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketi ve daha bir çok kuruluşta özelleştirme sonrasında istihdamın düştüğü gözlenmiştir.

Yukarıda belirtilen açıklamalar doğrultusunda Türkiye’de gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları sonrasında istihdamın olumsuz yönde etkilendiği söylenebilir.

2.3. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Özelleştirmeye ulaşılmak istenilen amaçlardan biri de gelir dağılımında adaleti sağlamaktır. Özelleştirmede bu hedefe ulaşılmasında özelleştirilecek kuruluşların hisse senetlerinin çok sayıda kişi tarafından satın alınması son derece önemlidir.

Hisse senetlerinin satışında halka arz yöntemi yerine blok satış yönteminin tercih edilmesi halinde, küçük tasarruf sahiplerinin gelir seviyesi düşük olduğundan, bu senetlerin alımında küçük tasarruf sahipleri kurumsal yatırımcılarla rekabet edemeyecektir. Bu nedenle, blok satış yöntemi uygulanarak gerçekleştirilen özelleştirmelerde hisse senetleri belirli grupların elinde toplanacağından, özelleştirme işlemleri gelir dağılımında adaletin sağlanmasına katkıda bulunmayacağı gibi eşitsizliğe de yol açacaktır.

Türkiye’de özelleştirme programı uygulanırken sermayenin tabana yayılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesinde başlıca şu güçlüklerle karşılaşmaktadır.²¹⁵

- Türkiye’de kişi başına düşen gayrisafi milli hasıla (“*Bir ekonomide belirli bir dönemde üretilen nihai mal ve hizmetlerin piyasa fiyatları ile ifade edilen değerlerinin toplamına gayri safi milli hasıla denir.*”²¹⁶) düşüktür. Ayrıca, milli

²¹⁵ DURAN, a.g.m., s. 105

²¹⁶ ALKİN, YILDIRIM, ÖZER, a.g.e., s. 263

gelirin dağılımı da çok dengesizdir. Bu nedenle, gelir düzeyi düşük kişiler özelleştirilecek kuruluşları satın almak için yeterli tasarrufa sahip değildir.

- Gerçekleştirilen özelleştirmelerde KİT'lerin hisseleri genellikle az sayıda özel kişi veya şirket tarafından satın alınmaktadır. KİT'lerin hisselerinin çoğunluğunun borsada düşük gelirli tasarruf sahiplerine veya çalışanlara satıldığı uygulamalara az yer verilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, ülkemizde özelleştirme işlemlerinin yarısından fazlası (%56) blok satış yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Halka arz yöntemiyle gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinin oranı ise % 19'dur. Özelleştirme işlemlerinde genellikle blok satış yöntemine başvurulması, ülkemizde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında gelir dağılımında adaletin sağlanması amacıyla uzaklaştırıldığını göstermektedir.

- Bazı KİT'lerin satılması sonucu özel tekellerin oluşması da gelir dağılımının bozulmasına yol açmaktadır. Özelleştirilen kuruluşun özel tekel haline gelmesi durumunda bu kuruluşun sahiplerinin elde edeceği kâr daha da artacağından gelir dağılımı olumsuz yönde etkilenecektir.

3. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ KAMU FİNANSMANINDAKİ YERİ

3.1. Özelleştirmeden Elde Edilen Gelirler

Türkiye'de bütçe açıkları her zaman önemli bir sorun olarak değerlendirilmiştir. Kamu giderlerinin sağlıklı kaynaklarla finanse edilebilmesi için gösterilen çabalar, bütçe hazırlık çalışmalarının değişmez konusudur.²¹⁷ Kamu harcamalarının finansmanında vergileme, olağan gelir elde etme yöntemidir. Buna karşın devletler, vergi ile karşılayamadıkları kamu harcamalarının finansmanını borçlanma yoluyla sağlamaktadırlar.²¹⁸

²¹⁷ ŞENER, Abdüllatif, Kenan IŞIK, "Türkiye'de Özelleştirme Uygulama ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi (1984-2007)", www.vergisorumlari.com.tr (Erişim Tarihi: 17.06.2008)

²¹⁸ ÜNALAN, a.g.t., s. 10

KİT'lerin özelleştirilmesiyle ulaşılmak istenilen amaçlardan biri de devlete gelir sağlamaktır. Devletler vergi ve borçlanma konusunda zorluklarla karşılaştıkları zaman, gelir elde etmek amacıyla özelleştirmeye başvurulabilmektedir. Dolayısıyla, özelleştirme uygulamalarını devlete gelir sağlama yöntemleri arasında göstermek mümkündür.

1980'li yılların başına kadar Türk Kamu Maliyesinde kamu geliri türleri içinde “Özelleştirme Gelirleri” adında bir gelir türü kullanılmamıştır. Ancak, 1980'li yıllardan sonra “Özelleştirme” adı altında kamu işletmelerinin, iştiraklerinin, mal varlıklarının satımı ve özel kesime devri uygulamaları başlayınca adı özelleştirme olarak konulan devlet mal varlığının satışı, aslında daha önceki yıllarda taşınmazların satışı olarak kullanılmasına rağmen önem kazanmaya başlamıştır. Böylece mal varlığı ile birlikte kamu işletmelerinin satışı da söz konusu olunca kamu malının satımı ve kamu gelirinin elde edilmesi ortaya çıktı. Satılan mal sonuçta özel kesime devredildiğinden malın kamu malı olmaktan çıkarak özel mal hüviyetine bürünmesi ve böylece malın özelleştirilmesi gerçekleşmiş oldu.²¹⁹

Tablo 3'te 1986-2008 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinin tutarı gösterilmektedir.

Tablo-3 : Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemlerinin Tutarı

1986-2008 DÖNEMİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ (BİN \$)					
Özelleştirme Yöntemi	Yıllar	1986-2006	2007	2008	Toplam
		(\$)	(\$)	(\$)	(\$)
Blok Satış		18.159.167	0	2.040.000	20.199.167
Tesis/Varlık Satışı		2.525.241	2.295.983	2.256.200	7.077.424
Halka Arz		3.341.559	1.838.643	1.911.000	7.091.202
İMKB'de Satış		1.261.053	0	0	1.261.053
Yarım Kalmış Tesis Satışı		4.369	0	0	4.369
Bedelli Devirler		491.726	124.004	89.924	705.654
TOPLAM		25.783.115	4.258.630	6.297.124	36.338.869

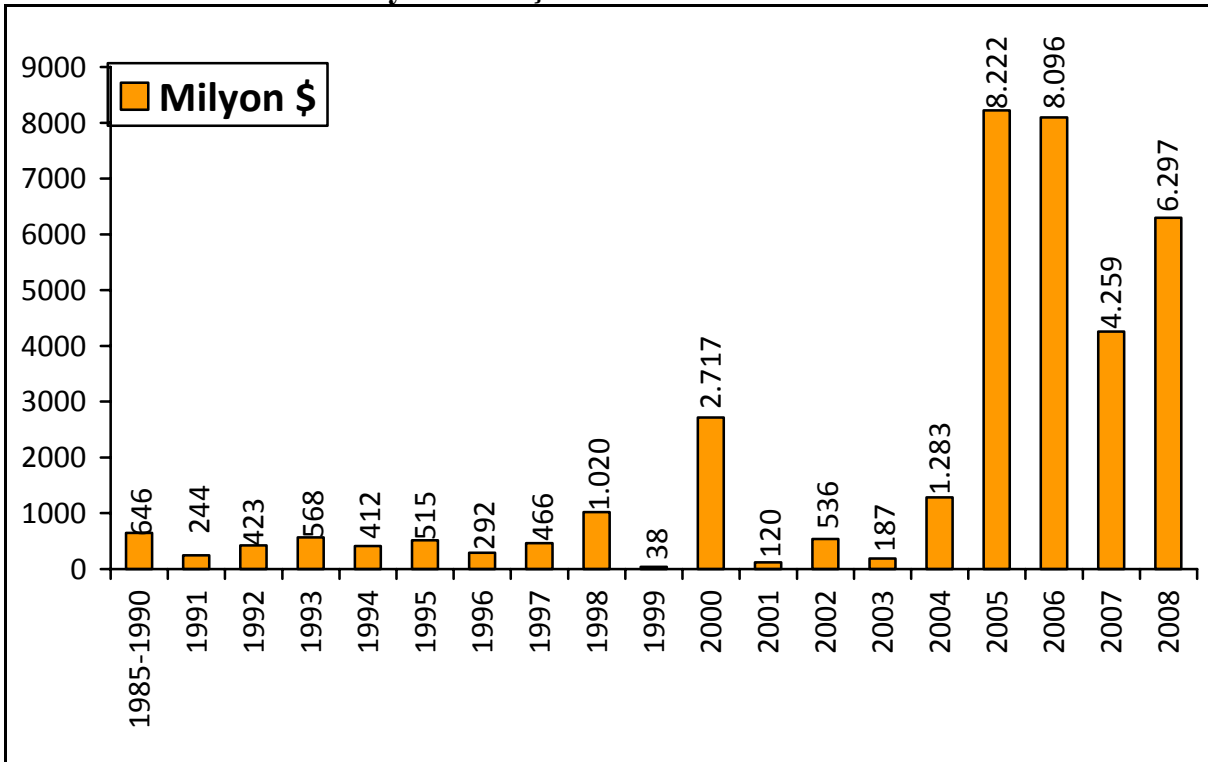
Kaynak: http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm (Erişim tarihi: 14.01.2009)

²¹⁹ ÇETİNKAYA, a.g.e., s. 186

Tablo 3'te görüldüğü üzere, 1986 yılından bu yana gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 36 milyar ABD Doları'nı aşmış durumdadır. 2007 ve 2008 yıllarında yapılan özelleştirme işlemlerinin toplam tutarı 10 milyar ABD Doları'nın üzerinde olup, 1986 yılından bugüne kadar yapılan özelleştirme uygulamalarının yaklaşık olarak % 29'u 2007 ve 2008 yıllarına ait dönemde gerçekleştirilmiştir.

Uluslararası alandaki gelişmeler ve piyasa koşullarının 2004 yılından sonra likidite açısından özelleştirmelerin yapılmasına uygun olması, likidite fazlası ve faiz oranlarının düşük olması özelleştirme portföyündeki kuruluşlara olan talebi artırmıştır. Avrupa Birliği ile üyelik müzakerelerinin başlaması da özelleştirme çalışmalarına hız kazandırmıştır. TÜPRAŞ, ERDEMİR ve Türk Telekomun özelleştirilmesi sırasında söz konusu kuruluşlara talebin yüksek olması nedeniyle oluşan yoğun rekabet bu büyük şirketlerin özelleştirilmesini kolaylaştırmıştır.²²⁰

Grafik -2 : Yıllar İtibariyle Özelleştirme



Kaynak: http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm (Erişim tarihi: 14.01.2009)

²²⁰ ŞENER, IŞIK, "Türkiye'de Özelleştirme Uygulama ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi (1984-2007)", www.vergisorumlari.com.tr (Erişim Tarihi: 17.06.2008)

Yıllar itibariyle özelleştirme işlemleri parasal tutar açısından incelendiğinde, Grafik 2’de görüldüğü üzere, 1985’den 1990 yılına kadar gerçekleştirilen özelleştirme işlemleri diğer yıllara göre oldukça azdır. 1990’dan sonraki yıllara bakıldığında ise 1999 yılının, 38 milyon ABD Doları’yla özelleştirme işlemlerinin en az seviyede gerçekleştiği yıl olarak değerlendirilmesi mümkündür. Özelleştirme işlemlerinin en fazla gerçekleştiği yıllar ise 2005 ve 2006 yıllarıdır. Dolayısıyla, bu yıllar arasında özelleştirme uygulamaları açısından diğer yıllara nazaran oldukça başarılı bir sürecin yaşandığı söylenebilir. 2005 yılında Türk Telekomun 6,55 milyar ABD Doları bedelle satılması, 2006 yılında da TÜPRAŞ’ın kalan hisselerinin 4,14 milyar ABD Doları bedelle satılması bu yıllarda gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinin tutarının yüksek olmasında önemli bir paya sahiptir.

4046 sayılı Kanun’un 9 uncu maddesi uyarınca, bu Kanun kapsamında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları sonucu sağlanan tüm gelirler ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüer ve özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından sağlanan gelirler, Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşlara sağlanan finansmandan elde edilen gelirler ve diğer mevzuat ile tahsis edilen kaynaklar ve sair gelirler, ilgili kuruluşların bütçeleri dışında T.C. Ziraat Bankasında kurulacak Özelleştirme Fonunda toplanmaktadır.

Tablo 4’te 1986-2004 yılları arasındaki dönemde Özelleştirme Fonunda toplanan kaynaklar, diğer bir ifadeyle özelleştirme faaliyetleri sonucunda elde edilen gelirler gösterilmiştir.

Söz konusu tablodan da anlaşılacağı üzere, özelleştirme faaliyetlerinden elde edilen gelirler; özelleştirme uygulamalarından sağlanan tahsilatlar, rehinli hisse satış gelirleri, temettü geliri, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara verilen borç ana para tahsili ve borç/tahvil faiz geliri, diğer gelirler ve borçlanmadan meydana gelmektedir. Bu kaynakların yarısından fazlasını (% 60,16) özelleştirme işlemlerinden elde edilen tahsilat gelirleri oluşturmaktadır.

Tablo-4: Özelleştirme Fonu Kaynak Tablosu (1986-2004)

KAYNAKLAR (Bin TL)				
Yıllar	1986-2002	2003	2004	Toplam
ÖZ. UYG. TAHSİLAT	2.526.575	369.057	1.590.348	4.485.980
- Blok Satış Geliri	1.138.478	54.637	518.522	1.711.637
- Tesis/Varlık Satışı	206.962	189.389	573.110	969.461
- Halka Arz Geliri	714.709	0,00	51.797	766.506
- Uluslararası Kurumsal Arz Geliri	309.777	0,00	175.622	485.399
- İMKB'de Satış Geliri	120.981	121.991	219.395	462.367
- Yarım Kalmış Tesis Satışı Geliri	583	0,00	0,00	583
- Bedelli Devirler	35.085	3.040	51.902	90.027
REHİNLİ HİSSE SATIŞ GELİRİ	3.730	0,00	0,00	3.730
TEMETTÜ GELİRİ	524.605	102.787	305.122	932.514
KAPSAM KUR. VERİLEN BORÇ ANAPARA TAHSİL	16.882	22.440	5.319	44.641
KAPSAM KUR. VERİLEN BORÇ/TAHVİL FAİZ GELİRİ	6.345	1.037	0,00	7.382
DİĞER GELİRLER	87.223	25.115	20.910	133.248
BORÇLANMA	1.819.431	211.521	1.865.609	3.896.561
-Borçlanma (Borç,Tahvil,Bono vs.)	1.806.804	155.000	1.728.000	3.689.804
- Dış Kredi ve Hibe Kullanımı	12.627	56.521	137.609	206.757
TOPLAM KAYNAKLAR	4.984.791	731.957	3.787.308	9.504.056

Kaynak: <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar> (Erişim Tarihi: 25.03.2009)

2005-2008 yılları arasındaki dönemde özelleştirme faaliyetleri sonucunda elde edilen gelirler aşağıdaki tablolarda (5,6,7 ve 8 no'lu tablolar) gösterilmiştir.²²¹

Tablo-5 : 2005 Yılı Özelleştirme Gelirleri

Gelir Çeşidi Adı	2005 Yılı (Bin TL)
Hisse, Tesis Satış Gelirleri	1.924.924
- Yurt içi Satış (Özelleştirme) Gelirleri	1.649.290
- Yurt dışı Satış (Özelleştirme) Gelirleri	275.634
Temettü Gelirleri	764.723
Faiz Gelirleri	190.272
Diğer Olağan Gelir ve Kârlar	15.007
- Satıştan Doğan Al. (Taksitler) Kur Farkları	2.639
- Döviz Hesapları Kur Farkları	4.817
- Kur Farkı Kambiyo Karı	7.551
Diğer Olağan Gelir ve Kârlar	6.275
- Şartname Bedeli Gel.	4.397
- Liman Kira Gel.	514
- YK-DK Ücret Farkları	80
- Diğer Gelirler	1.284
Önceki Dönem Gelir ve Kârları	-
- Eti Alüminyum	
Diğer Olağandışı Gelir ve Kârlar	60.420
- İrat Kaydedilen Teminatlar	162
- Diğer Geçmiş Yıl Gider İptalleri	275
- Uyulmayan Sözleşme Cezaları	11
- Geçmiş Yıl Gelirleri	1.655
-ÖSDP Hibe - Dünya Bankası	58.317
- Satış Sözleşmesinden Doğan Diğer Gelir	-
- Diğer	-
GELİRLER TOPLAMI	2.961.621

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Tablo 5'te görüldüğü üzere, 2005 yılı özelleştirme gelirleri 3 milyar TL'ye yaklaşmıştır. Hisse, tesis satış gelirlerinin tutarı 1,9 milyar TL olup, 2005 yılındaki toplam gelirlerin % 65'ini oluşturmaktadır. 2005 yılında elde edilen gelirler

²²¹ 2005 yılından itibaren Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından, Özelleştirme Fonu'nda toplanan kaynakların, diğer bir ifadeyle özelleştirme gelirlerinin belirtildiği "Kaynak Tablosu" düzenlenmemektedir. Bu nedenle, 2005-2008 yılları arasındaki dönemde Özelleştirme Fonu'nda toplanan kaynaklar özelleştirme gelirleri şeklinde gösterilmiştir.

içerisinde temettü gelirleri ise hisse, tesis satış gelirlerinden sonra ikinci sırada yer almaktadır.

Tablo-6: 2006 Yılı Özelleştirme Gelirleri

Gelir Çeşidi Adı	2006 Yılı (Bin TL)
Bağış ve Yardımlar	4.340
- Uluslararası Kuruluşlardan Alınan Bağış	4.340
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.944.585
- Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	10.156.947
- Kira Gelirleri (Liman Kira Gelirleri)	2.425
- Faiz Gelirleri	444.819
- Temettü Gelirleri	335.406
- Ceza Gelirleri	557
- Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.431
Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	315.832
- Döviz Mevcudun. Değerlenmesinde Lehte Oluşan Kur Farkı	315.832
Diğer Gelirler	29.361
- Kişilerden Alacaklar	2
- Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Gelirler	29.359
GELİRLER TOPLAMI	11.294.118

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2006 Yılı Faaliyet Raporu, s. 73-74-75
<http://www.oib.gov.tr/2006faaliyetraporu.pdf> (Erişim Tarihi: 04.04.2009)

Tablo 6'dan anlaşıldığı gibi 2006 yılındaki özelleştirme gelirleri 11,3 milyar TL'ye yaklaşmıştır. 2006 yılında elde edilen özelleştirme gelirlerinin 1986-2004 döneminde elde edilen gelirlerden de fazla olduğu ve 1986 yılından bugüne kadar özelleştirme gelirlerinin en fazla 2006 yılında elde edildiği görülmektedir. TÜPRAŞ'ın hisselerinin satılmasından sağlanan 5,4 milyar TL tutarındaki gelir ile ERDEMİR'in özelleştirilmesinden sağlanan 3,6 milyar TL tutarındaki gelir 2006 yılına ilişkin özelleştirme gelirlerinin yüksek olmasında önemli paya sahiptir.

Tablo-7: 2007 Yılı Özelleştirme Gelirleri

Gelir Çeşidi Adı	2007 Yılı (Bin TL)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.122.102
- Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	3.470.581
- KİT ve Kamu Banka Gelirleri (Temettü Gelirleri)	648.775
- Kira Gelirleri	2.555
- Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	191
Diğer Gelirler	475.557
- Faiz Gelirleri	474.474
- Para Cezaları	452
- Diğer Çeşitli Gelirler	631
Değer ve Miktar Değişim Gelirleri (Kur Farkı Gelirleri)	73.491
GELİRLER T O P L A M I	4.671.150

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2007 Yılı Faaliyet Raporu, s. 80
http://www.oib.gov.tr/2007_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 04.04.2009)

2007 yılındaki özelleştirme gelirleri; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, diğer gelirler ile değer ve miktar değişim gelirlerinden meydana gelmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 4,1 milyar TL olup, 2007 yılı özelleştirme gelirlerinin % 88,25'ini oluşturmaktadır.

Tablo-8: 2008 Yılı Özelleştirme Gelirleri

Gelir Çeşidi Adı	2008 Yılı (Bin TL)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.505.768
- Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	4.960.089
- KİT ve Kamu Banka Gelirleri (Temettü Gelirleri)	541.006
- Kira Gelirleri	4.673
Diğer Gelirler	373.603
- Faiz Gelirleri	372.182
- Para Cezaları	207
- Diğer Çeşitli Gelirler	1.214
Değer ve Miktar Değişim Gelirleri (Kur Farkı Gelirleri)	508.783
GELİRLER T O P L A M I	6.388.154

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2008 Yılı Faaliyet Raporu, s. 91
http://www.oib.gov.tr/2008_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 05.05.2009)

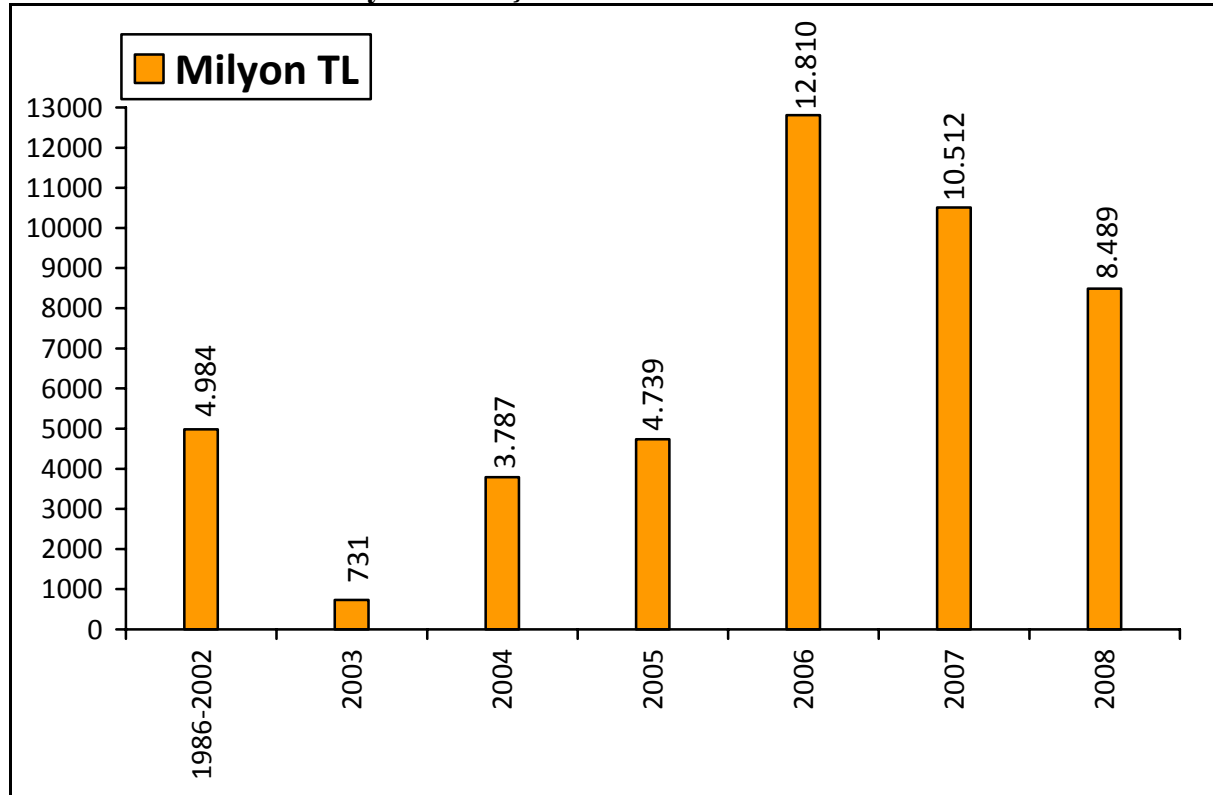
Tabloda 8'de yer aldığı üzere, 2008 yılı özelleştirme gelirleri 6,38 milyar TL düzeyindedir. 2007 yılında olduğu gibi 2008 yılında da teşebbüs ve mülkiyet

gelirleri özelleştirme gelirleri içinde en fazla paya sahiptir. 2008 yılı özelleştirme gelirleri 2006 yılı özelleştirme gelirlerinin ardından ikinci sırada yer almaktadır.

2005-2008 yılları arasındaki döneme ilişkin özelleştirme gelirleri topluca değerlendirildiğinde, bu dönemde 25,3 milyar TL tutarında özelleştirme geliri elde edildiği görülmektedir. 2005-2008 döneminde en fazla gelir 2006 yılında, en az gelir ise 2005 yılında elde edilmiştir.

1986-2004 dönemiyle 2005-2008 dönemi birlikte ele alındığında, 1986 yılından 2008 yılı sonuna kadar toplam olarak 34,8 milyar TL özelleştirme geliri elde edilmiş olup, bu tutar Özelleştirme Fonunda toplanan gelirleri göstermektedir. Türk Telekomun hisselerinin satışından elde edilen gelirler Özelleştirme Fonunda toplanmamaktadır. Söz konusu gelirler de (11,23 milyar TL) bu tutara ilave edildiğinde toplam özelleştirme gelirlerinin 46 milyar TL seviyesinde olduğu anlaşılmaktadır.

Grafik -3 : Yıllar İtibariyle Özelleştirme Gelirleri



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni, <http://www.muhasabat.gov.tr> (Erişim Tarihi: 22.05.2009)

Grafik 3'te, özelleştirme gelirlerinde 2004 yılından itibaren hızlı bir artış olduğu ve en fazla özelleştirme gelirinin 2006 yılında elde edildiği görülmektedir.

3.2. Özelleştirme Gelirlerinin Kullanım Alanları

4046 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesinde, özelleştirme uygulamaları sonucunda Özelleştirme Fonunda toplanan kaynakların hangi alanlarda kullanılacağı düzenlenmiştir. Buna göre söz konusu Fon'da toplanan gelirlerin;

- İş kaybı tazminatı ödenmesi ve iş kaybı nedeniyle verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin sağlanması amacıyla açılacak hesaba özelleştirme gelirlerinden Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından belirlenecek miktarlarda yapılacak ödemeler ile gerektiğinde bu hesaba yapılacak aktarmalarda,

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığının pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılmada,

- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi amacıyla yapılacak özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının gerektirdiği harcamaların karşılanmasında,

- Gerektiğinde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında ve özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gerekli her türlü mal ve hizmet alımında,

- Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesinde ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşlara borç olarak finansman sağlanmasında, kullanılması öngörülmüştür.

Söz konusu 10 uncu madde uyarınca, Özelleştirme Fonunda toplanan gelirlerin kullanımında; iş kaybı tazminatı ödenmesi ve diğer hizmetlerin verilmesine, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması amacıyla idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasına öncelik verilmektedir.

Tablo 9’da 1986-2004 döneminde özelleştirme gelirlerinin kullanım alanları, diğer bir deyişle Özelleştirme Fonunda toplanan kaynakların nerelerde kullanıldığı gösterilmiştir.

Tablo-9: Özelleştirme Fonu Kullanım Tablosu (1986-2004)

KULLANIMLAR (Bin TL)				
Yıllar	1986-2002	2003	2004	Toplam
ÖZ.KAP.KURULUŞLARA İLİŞKİN ÖDEMLER	1.895.025	562.834	653.679	3.111.538
- Sermaye İştiraki	1.174.794	340.354	534.502	2.049.650
- Kredi Biçiminde Verilen Borç	640.291	203.830	55.182	899.303
- S. Yardım Zammı Ödemeleri	12.532	1.711	0,00	14.243
- Öz. B. İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri	17.356	11.541	36.241	65.138
- Öz. Son. Taz. v.b. D. Pers. Ödemeleri	33.391	4.203	11.294	48.888
- %30 Erken Emekli. Primi Ödemeleri	5.312	1.195	16.460	22.967
- Öz. Gelirinden İlgili Kur. Ödemeleri	11.349	0,00	0,00	11.349
ÖZ. UYG. İLİŞKİN ÖDEMELER	20.951	7.189	11.473	39.613
- Denetim - Danışmanlık Gid.	7.398	4.479	1.932	13.809
- İhale İlanı Giderleri	12.344	2.704	9.541	24.589
- Reklam ve Tanıtım Giderleri	583	6	0,00	589
- İMKB'de H. Senedi Alımı Giderleri	626	0,00	0,00	626
BORÇ ÖDEMELERİ	1.752.182	144.334	2.804.519	4.701.035
- Özel. Bono/Tah. Anapara Ödemeleri	1.057.654	80.501	2.268.427	3.406.582
- Özel. Bono/Tahvil Faiz Öd.	657.565	63.833	536.092	1.257.490
- D. Boçlar Faiz/Kur F./K. Vergi	36.963	0,00	0,00	36.963
DİĞER KULLANIMLAR	1.329.037	17.719	36.197	1.382.953
- G.Yön.Gid. İdareye Aktarılan	26.345	7.250	10.702	44.297
- Hazine'ye Aktarma	1.273.821	0,00	0,00	1.273.821
- Diğer Kullanımlar	28.871	10.469	25.495	64.835
TOPLAM	4.997.195	732.076	3.505.868	9.235.139

Kaynak: <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar> (Erişim Tarihi: 25.03.2009)

Tablo 9’da görüldüğü üzere, 1986-2004 yıllarına ait dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 9,2 milyar TL tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir.

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 98'lik bölümünü, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri, özelleştirme bonoları ve Hazineye aktarmaya ilişkin tutarlar oluşturmaktadır. Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımını 3 ana başlık altında toplamak mümkündür:²²²

Bunlardan ilki, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerden meydana gelmektedir. Bu ödemelerin tutarı 3,1 milyar TL düzeyinde olup, bu tutar; kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme sonrası tazminatları ile emeklilik primi ödemeleri gibi kullanım kalemlerinden oluşmaktadır.

İkinci büyük kullanım kalemi ise, aynı dönem itibariyle 1,38 milyar TL tutarında olup, Hazineye ve Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonuna yapılan aktarmalardan oluşmaktadır. Söz konusu Fonun kullanım alanı ise mevzuatla sadece baraj, otoyol ve içme suları gibi altyapı tesislerinin finansmanı ile sınırlı tutulmuştur.

Üçüncü kullanım kalemini ise, özelleştirme uygulamaları için çıkarılan bono ve tahvillerin anapara ve faiz ödemeleri gibi tutarlar oluşturmaktadır. Bu ödemelerin toplamı da yine aynı dönemde 4,7 milyar TL tutarındadır.

Ayrıca, özelleştirme kapsamında ve gider-masraf olarak ifade edilebilecek uygulamalar için yapılan denetim, danışmanlık, ihale ilanları ile reklam ve tanıtım giderleri ve İMKB'de hisse senedi alımı giderleri ise 39,6 milyon TL düzeyindedir.

2005-2008 yılları arasındaki dönemde özelleştirme gelirlerinin kullanıldığı alanlar aşağıdaki tablolarda (10,11,12 ve 13 no'lu tablolar) özelleştirme giderleri şeklinde gösterilmiştir.²²³

²²² <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar.htm> (Erişim Tarihi: 02.01.2009)

²²³ 2005 yılından itibaren Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından, Özelleştirme Fonunda toplanan kaynakların kullanım alanlarının belirtildiği "Kullanım Tablosu" düzenlenmemektedir. Bu nedenle, 2005-2008 yılları arasındaki dönemde özelleştirme gelirlerinin kullanıldığı alanlar özelleştirme giderleri şeklinde gösterilmiştir.

Tablo-10: 2005 Yılı Özelleştirme Giderleri

Gider Çeşidi Adı	2005 Yılı (Bin TL)
Satışlardan İadeler	5.212
Satış İskontoları	53.794
Diğer İndirimler	-
Satışların Maliyeti	462.264
Genel Yönetim Giderleri	9.650
Özelleştirme Giderleri	115.212
- Danışmanlık Giderleri	5.071
- İlan Reklam Giderleri	7.885
- Menkul Kıymet Giderleri	503
- Ulaşım Gideri	3
- İş Kaybı Tazminatı	42.469
- Sosyal Yardım Zammı	-
- Özelleştirme Sonrası Personel Gideri	57.037
- Mehil Müddeti	23
- % 30 Ek Emekli İkramesi	2.220
- Diğer Özelleştirme Gideri	1
Faaliyet İle İlgili Diğer Giderler	4.164
Hazine Müsteşarlığı'na Aktarmalar	1.772.940
Komisyon Giderleri	3.457
Finansman Giderleri	2.882
Uzun Vadeli Borçlanma Faiz Giderleri	243.334
- Özelleştirme Tahvili Faiz Giderleri	243.334
-Hazine Kredi Faizi	-
-İştiraklerden Al.Borç Faizi	-
- Diğer Faiz Giderleri	-
Uzun Vadeli Borçl. Kur Farkı Gideri	23.629
Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar	4.802
GİDERLER TOPLAMI:	2.701.340

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Tablo 10'da görüldüğü gibi 2005 yılında özelleştirme gideri olarak 2,7 milyar TL tutarında harcama yapılmıştır. Bu giderlerin büyük bir bölümünü Hazine Müsteşarlığına yapılan aktarmalar oluşturmaktadır. Hazine Müsteşarlığına aktarılan tutar (1,77 milyar TL) 2005 yılında yapılan giderlerin % 65,63'ünü oluşturmaktadır.

Tablo-11: 2006 Yılı Özelleştirme Giderleri

Gider Çeşidi Adı	2006 Yılı (Bin TL)
Mal ve Hizmet Giderleri	77.743
- Görev Giderleri	17.028
- Hizmet Alımları	54.783
- Temsil ve Tanıtma Giderleri	3.109
- Diğer Mal ve Hizmet Giderleri	2.823
Faiz Giderleri	191.209
- İç Borç Faiz Giderleri	191.209
Yapılan Bağış ve Yardımlar*	7.164.438
- Diğer Genel Yönetim Birimlerine Yapılan Bağış ve Yardımlar	7.164.438
Değer ve Miktar Değişim Giderleri	167.046
- Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Kur Farkı	167.046
Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	5
- Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri İadesinden Kaynaklanan Giderler	5
Diğer Giderler	206.632
- Sübvansiyon, Bağış ve Yardım Dışındaki Transfer Giderleri	62.287
- Geçmiş Yıl Giderleri	21.734
- Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	122.611
G İ D E R L E R T O P L A M I :	7.807.073

* 2006 yılında Hazine Müsteşarlığına 7.150.688.000,00 TL aktarılmıştır.

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2006 Yılı Faaliyet Raporu, s. 73-74-75

<http://www.oib.gov.tr/2006faaliyetraporu.pdf> (Erişim Tarihi: 04.04.2009)

2006 yılında toplam olarak 7,8 milyar TL tutarında özelleştirme gideri gerçekleşmiştir. Bu giderler içerisinde, yapılan bağış ve yardımlar kapsamında Hazine Müsteşarlığına 7,1 milyar TL aktarılmıştır. Hazine Müsteşarlığına aktarılan bu tutar 2006 yılı özelleştirme giderlerinin % 91,59'unu oluşturmaktadır. Tabloda yer alan "Yapılan Bağış ve Yardımlar" adlı gider kalemi Hazine Müsteşarlığına ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığına aktarılan tutarlardan meydana gelmektedir.

Tablo-12: 2007 Yılı Özelleştirme Giderleri

Gider Çeşidi Adı	2007 Yılı (Bin TL)
Mal ve Hizmet Giderleri	107.694
- Görev Giderleri	53.692
- Hizmet Alımları	54.002
Faiz Giderleri	59.119
- Diğer İç Borç Faiz Giderleri	59.119
Cari Transferler*	2.054.868
- Özel Bütçeli İdarelere Hazine Yardımı	2.022.227
- Hane Halkına Yapılan Transferler	9.250
- Devlet Sos. Güv. Kur. Hane Halkına Yap.	23.391
<i>Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü</i>	<i>23.391</i>
Değer ve Miktar Değişim Giderleri (Kur Farkı Giderleri)	206.355
Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	120
G İ D E R L E R T O P L A M I :	2.428.156

* 2007 yılında Hazine Müsteşarlığına 2.003.567.354 TL aktarılmıştır.

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2007 Yılı Faaliyet Raporu, s. 80

http://www.oib.gov.tr/2007_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 04.04.2009)

Tablo 12’de belirtildiği üzere, 2007 yılında yapılan özelleştirme giderlerinin toplamı 2,4 milyar TL düzeyindedir. Cari transferler kapsamında Hazine Müsteşarlığına 2 milyar TL aktarılmış olup, bu tutar 2007 yılı özelleştirme giderlerinin % 82,51’ini oluşturmaktadır.

Tablo-13: 2008 Yılı Özelleştirme Giderleri

Gider Çeşidi Adı	2008 Yılı (Bin TL)
Mal ve Hizmet Giderleri	81.819
- Görev Giderleri	49.503
- Hizmet Alımları	32.309
- Temsil ve Tanıtma Giderleri	7
Cari Transferler*	5.879.988
- Özel Bütçeli İdarelere Hazine Yardımı	5.847.302
- Hane Halkına Yapılan Transferler	32.686
Değer ve Miktar Değişim Giderleri	295.119
Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan	10.226
G İ D E R L E R T O P L A M I :	6.267.152

* 2008 yılında Hazine Müsteşarlığına 5.830.742.185 TL aktarılmıştır.

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2008 Yılı Faaliyet Raporu, s. 91

http://www.oib.gov.tr/2008_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 05.05.2009)

2008 yılında toplam olarak 6,2 milyar TL tutarında özelleştirme gideri gerçekleşmiştir. 2008 yılına ilişkin giderler; mal ve hizmet giderleri, cari transferler, değer ve miktar değişim giderleri ile gelirlerin ret ve iadesinden kaynaklanan giderlerden oluşmaktadır. Hazine Müsteşarlığına aktarılan 5,8 milyar TL, 2008 yılına ilişkin toplam giderlerin % 92,95'ini içermektedir.

Özelleştirme Fonunda toplanan kaynakların kullanım alanları gözden geçirildiğinde, 1986 yılından 2008 yılı sonuna kadar özelleştirme giderlerinin 28,3 milyar TL'ye ulaştığı görülmektedir. Bu giderler içerisinde Hazine Müsteşarlığına aktarılan tutarların önemli bir yeri bulunmaktadır. 1986 yılından 2008 yılının sonuna kadar Özelleştirme Fonundan Hazine Müsteşarlığına aktarılan tutarların toplamı 18 milyar TL seviyesinde olup, bu tutar toplam giderlerin % 63,60'ını oluşturmaktadır. 1986-2004 dönemini içeren 19 yıllık sürede Hazine Müsteşarlığına 1,3 milyar TL aktarıldığı halde, 2005-2008 döneminde 16,6 milyar TL aktarılmıştır. Dolayısıyla, son 4 yıl içerisinde Hazine Müsteşarlığına aktarılan tutarlarda hızlı bir artış olmuştur.

3.3. Özelleştirme Gelirlerinin Kamu Finansmanına Etkisi

Günümüz devlet anlayışının değişmesiyle birlikte kamu ihtiyaçları da sürekli olarak artmaktadır. Devletlerin karşılaştığı en önemli sorun bu ihtiyaçları karşılamak için yeterli finansmanı sağlamaktır. Devletler yeterli finansmanı sağlamak amacıyla başlıca üç yönteme başvurmaktadır. Bunlar vergilendirme, borçlanma ve para basma (emisyon) dir.²²⁴ Gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme uygulamalarında devlete gelir sağlama amacı ön planda tutulmuştur. Ülkemizdeki uygulamalara bakıldığında son yıllarda özelleştirme gelirlerinin bütçeye aktarılması konusundaki yaklaşımın arttığı görülmektedir. Bu doğrultuda gerçekleştirilen uygulamalarla ülkemizde özelleştirme gelirlerinin kamu finansmanına olan katkısında artış gözlenmiştir.

²²⁴ ÜNALAN, a.g.t., s. 8

Devlete ait malların ve işletmelerin satılması sonucu elde edilen gelirler kamu geliri olarak nitelendirilmektedir. Kamu gelirlerinin bütçede gösterilmesiyle bu gelirler bütçe geliri olma özelliğine kavuşmaktadır.

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun 12.05.2001 tarihli ve 4673 sayılı Kanun'la değişik ek 19 uncu maddesinde, Türk Telekomdaki kamu hisselerinin ve hisse senedi ile değiştirilebilir veya hisse senedine çevrilebilir menkul kıymetlerin satışından elde edilecek gelirlerin tamamının Hazineye devredileceğine dair hükme yer verilmiştir.

Türk Telekoma ait hisselerin satışı sonucunda 2005-2008 yılları arasında 11,23 milyar TL gelir elde edilmiştir.²²⁵ Söz konusu kuruluşun özelleştirilmesinden sağlanan bu gelirler genel bütçe gelirleri arasında yer almıştır.

Ayrıca, 4046 sayılı Kanun'a 15.05.2008 tarihli ve 5763 sayılı Kanunla eklenen geçici 23 üncü maddede, 2008-2012 yılları arasında Özelleştirme Fonunun nakit fazlasının bir kısmının Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi Hesaplarına aktarılacağına ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu geçici 23 üncü madde uyarınca 2008 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına 5,8 milyar TL aktarılmış ve bu tutar genel bütçeye gelir kaydedilmiştir.²²⁶

Yine 4046 sayılı Kanun'a 24.07.2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanun'la eklenen geçici 24 üncü maddede, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD) limanlarından elde edilen gelirlerin genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmesine imkân veren hükümlere yer verilmiştir. Bu kapsamda, TCDD Limanlarının özelleştirilmesinden elde edilen 986,7 milyon TL tutarındaki özelleştirme geliri 2008 yılında genel bütçeye gelir kaydedilmiştir.²²⁷

²²⁵ Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni, <http://www.muhasabat.gov.tr> (Erişim Tarihi: 22.05.2009)

²²⁶ Bu paragrafta yer alan rakamsal veri Hazine Müsteşarlığı İç Ödemeler Saymanlığı'ndan alınmıştır.

²²⁷ Bu paragrafta yer alan rakamsal veri Hazine Müsteşarlığı İç Ödemeler Saymanlığı'ndan alınmıştır.

Tablo 14'te genel bütçeye aktarılan özelleştirme gelirleri yıllar itibariyle gösterilmiştir.

Tablo-14: Genel Bütçeye Aktarılan Özelleştirme Gelirleri (Bin TL)

Yıl	2005	2006	2007	2008	Toplam
Türk Telekom Hisse Satış Gelirleri	1.778.587	1.516.456	5.841.971	2.101.958	11.238.972
4046 sayılı Kanunun geçici 23 üncü maddesi uyarınca aktarılan				5.800.000	5.800.000
4046 sayılı Kanunun geçici 24 üncü maddesi uyarınca aktarılan				986.709	986.709
Toplam	1.778.587	1.516.456	5.841.971	8.888.667	18.025.681

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni, <http://www.muhasabat.gov.tr> (Erişim Tarihi: 26.05.2009), Hazine Müsteşarlığı İç Ödemeler Saymanlığı

Tablo 14'te görüldüğü üzere, genel bütçeye gelir olarak kaydedilen özelleştirme gelirleri 18,02 milyar TL'ye ulaşmıştır. Genel bütçeye aktarılan özelleştirme gelirlerinde özellikle 2007 ve 2008 yıllarında büyük bir artış olduğu görülmektedir.

Tablo-15: Genel Bütçe Gelirleri ve Genel Bütçeye Aktarılan Özelleştirme Gelirleri

Yıllar	Genel Bütçe Gelirleri (Bin TL)	Genel Bütçeye Aktarılan Özelleştirme Gelirleri (Bin TL)	Oran
2005	149.805.416	1.778.587	% 1,19
2006	169.315.825	1.516.456	% 0,90
2007	185.715.245	5.841.971	% 3,15
2008	203.916.435	8.888.667	% 4,36
Toplam	708.752.921	18.025.681	% 2,54

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni, http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/2006_7genbut.php (Erişim Tarihi: 26.05.2009), Hazine Müsteşarlığı İç Ödemeler Saymanlığı

Tablo 15'ten de anlaşıldığı gibi 2005-2008 yılları arasında genel bütçe gelirleri 708,75 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Özelleştirme gelirleri en fazla 2008 yılında genel bütçeye gelir olarak kaydedilmiştir. Genel bütçeye aktarılan özelleştirme gelirleri 2005-2008 yılları arasında tahsil edilen genel bütçe gelirlerinin

% 2,54'ünü oluşturmaktadır. Özellikle Türk Telekom gibi büyük bir kuruluşun satışından elde edilen gelirlerin genel bütçeye aktarılması özelleştirme gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payının artmasına önemli katkı sağlamıştır. Bu kuruluşun özelleştirilmesinden elde edilen gelirler genel bütçeye aktarılan özelleştirme gelirlerinin % 62,35'ini oluşturmaktadır.

Türk Telekomun özelleştirilmesinden elde edilen gelirlerin belirli giderler için harcanması öngörülmemiştir. Bu nedenle, söz konusu kuruluşun özelleştirilmesinden elde edilen gelirlerin bütçe harcamalarının finansmanında kullanıldığı şeklinde bir değerlendirme yapılabilir.

Ülkemizde; siyaset ve sık yaşanan seçim ortamlarının neden olduğu halkçı uygulamalar, sürekli değişen siyasi ve idari kadrolar, hedeflerin belirsiz olması, ekonomide kısa vadeli olarak alınan kararlar, kayıt dışı ekonomi, bürokratik engeller, altyapıdaki eksiklikler ve Avrupa Birliği ile ilişkilerdeki belirsizlikler ekonominin önünü tıkamaktadır. Bu duruma bağlı olarak özelleştirme uygulamaları sonucu elde edilen gelirlerin bir kısmı bütçe açıklarının finansmanında kullanılmaktadır.²²⁸

Tablo 16'da yıllar itibariyle genel bütçe açıkları ve genel bütçeye aktarılan özelleştirme gelirleri gösterilmiştir.

Tablo-16: Genel Bütçe Açığı ve Genel Bütçeye Aktarılan Özelleştirme Gelirleri

Yıllar	Genel Bütçe Açığı (Bin TL)	Genel Bütçeye Aktarılan Özelleştirme Gelirleri (Bin TL)	Oran
2005	6.860.970	1.778.587	% 25,92
2006	5.768.293	1.516.456	% 26,29
2007	14.491.205	5.841.971	% 40,31
2008	17.589.195	8.888.667	% 50,53
Toplam	44.709.663	18.025.681	% 40,32

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/2006_7genbut.php, (Erişim Tarihi: 28.05.2009), Hazine Müsteşarlığı İç Ödemeler Saymanlığı

²²⁸ ÖZBEK, a.g.t., s. 66

Tablo 16’da, genel bütçe açığının en fazla 2008 yılında gerçekleştiği, özelleştirme gelirlerinin de en fazla 2008 yılında genel bütçeye gelir kaydedildiği görülmektedir. 2005-2008 yılları arasında genel bütçeye aktarılan özelleştirme gelirleri bu yıllara ilişkin genel bütçe açıklarının % 40,32’sini oluşturmaktadır. Özelleştirmeden elde edilen gelirlerin bir bölümünün genel bütçeye aktarılması bütçe açığının daha da büyümesini engellemiştir.

Teoride özelleştirmeyle temel olarak kamuya gelir sağlanması değil, KİT’lerin ekonomideki etkinliğinin artırılması amaçlanmaktadır. Günümüzde iç ve dış borçların artan yükü Türkiye ekonomisinin kaldıramayacağı boyutlara ulaşmıştır. Dolayısıyla, özelleştirme gelirlerinin bir bölümünün ülkenin iç ve dış borçlarının ödenmesinde de kullanıldığı açık bir gerçektir.²²⁹

4046 sayılı Kanun’un 10 uncu maddesinde, 23.05.2000 tarihli ve 4568 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle Özelleştirme Fonunun nakit fazlasının devletin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılması imkânı getirilmiştir. Söz konusu 10 uncu maddenin üçüncü fıkrasında; “Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonu’ndan diğer herhangi bir fona aktarma yapılamaz.” hükmüne yer verilmiş ve böylece özelleştirmeden elde edilen gelirlerin borç ödemelerinde kullanılmasının önündeki engel de ortadan kaldırılmıştır.

Tablo 17’de Hazine Müsteşarlığı tarafından 2000-2008 yılları arasında ödenen borç miktarları ile Özelleştirme Fonundan Hazine Müsteşarlığına devletin borç ödemelerinde kullanılmak üzere aktarılan tutarlar yıllar itibariyle gösterilmiştir.

²²⁹ ÖZBEK, a.g.t., s. 66

Tablo-17: Borç Ödemeleri ve Özelleştirme Fonu'ndan Aktarılan Tutarlar

Yıllar	Borç Ödemeleri (Bin TL)	Özelleştirme Fonundan Hazine'ye Aktarılan Tutarlar (Bin TL)	Oran
2000-2004	653.249.263	1.273.821	% 0,19
2005	191.659.111	1.772.940	% 0,93
2006	176.208.196	7.150.688	% 4,06
2007	171.597.911	1.016.858	% 0,59
2008	151.797.061	30.742	% 0,02
Toplam	1.344.511.542	11.245.049	% 0,84

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymus/ButceFinansmani> (Erişim Tarihi 25.05.2009), Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Hazine Müsteşarlığı tarafından 2000-2008 yılları arasında anapara ve faiz olmak üzere toplam 1,34 trilyon TL tutarında borç ödenmiştir. 2000 yılından 2008 yılı sonuna kadar Özelleştirme Fonundan Hazine Müsteşarlığına devletin borç ödemelerinde kullanılmak üzere 11,24 milyar TL aktarılmıştır. Aktarılan bu tutar, 2000-2008 yılları arasında ödenen devlet borçlarının % 0,84'ünü (binde 8,4) oluşturmaktadır. Dolayısıyla, özelleştirme gelirlerinin devlet borçlarının finansmanına olan katkısının çok düşük olduğu anlaşılmaktadır.

4046 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinin (c) bendinde, "özelleştirme uygulamalarından sağlanacak gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması" ilkesine yer verilse de 2008 yılında 4046 sayılı Kanun'a eklenen geçici 23 üncü ve geçici 24 üncü maddelerle özelleştirme gelirlerinin bir kısmının genel bütçeye aktararak kamu yatırımlarında kullanılmasına imkân sağlanmıştır.

4046 sayılı Kanun'un geçici 23 üncü maddesinde, 2008-2012 yılları arasındaki dönemde oluşacak Özelleştirme Fonunun nakit fazlasının, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek kaydıyla münhasıran ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlar ile ulaştırma ve enerji yatırımlarında da kullanılmasına imkân tanınmıştır. Söz konusu geçici 23 üncü madde uyarınca 2008 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından Hazine İç

Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılan 5,8 milyar TL, bu madde kapsamında yer alan yatırım harcamalarında kullanılmıştır.

Ayrıca, söz konusu Kanun'un geçici 24 üncü maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD) limanlarının özelleştirilmesinden elde edilen gelirlerin % 60'ının karayolu yapımı ile bu amaçla yapılacak kamulaştırma, karayolu bakımı ve onarımı için harcanmasına, % 40'ının ise demiryolu yapımı ile bu amaçla yapılacak kamulaştırma, demiryolu bakımı, onarımı ve demiryolu araçlarının alımında kullanılmasına imkân sağlanmıştır. 2008 yılında, TCDD limanlarının özelleştirilmesinden elde edilen 986,7 milyon TL tutarındaki gelirin % 60'ına tekabül eden 592,02 milyon TL'si Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesine ödenek kaydedilerek karayolları harcamalarında kullanılmış, % 40'ına tekabül eden 394,68 milyon TL'si de Hazine Müsteşarlığı bütçesine ödenek kaydedilerek demiryolu harcamalarında kullanılmıştır.²³⁰

Bu çerçevede, özelleştirme gelirlerinin 6,78 milyar TL'sinin yatırım harcamalarında kullanıldığı anlaşılmaktadır. 2008 yılında genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin yatırım harcamaları 20,83 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.²³¹ Dolayısıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri tarafından yapılan yatırım harcamalarının finansmanının % 32,5'inin özelleştirme gelirlerinden sağlandığı görülmektedir.

Özelleştirme uygulamalarının kamu finansmanına doğrudan etkisinin yanında dolaylı etkisi de bulunmaktadır. Özelleştirme gelirlerinin kamu finansmanına dolaylı olarak etkisi KİT'lerin görev zararlarının karşılanması amacıyla bütçeden yapılan transfer harcamalarında görülmektedir.

Görev zararı, KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına siyasi otorite tarafından müdahalede bulunulması ve söz konusu kuruluşlara özel görevler verilmesi sonucu ortaya çıkan zararlar ile bu zararların finansmanı için katlanılan

²³⁰ Bu paragrafta yer alan rakamsal veriler Karayolları Genel Müdürlüğü ve Hazine Müsteşarlığından elde edilmiştir.

²³¹ Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni, <http://www.muhasabat.gov.tr> (Erişim Tarihi: 26.05.2009)

maliyetler olarak tanımlanabilir. Görev zararlarının karşılanması için bütçeden yapılan transferler de kamu harcaması olarak nitelendirilmektedir. Görev zararını meydana getiren faaliyetler, devletin siyasi otoritesini kullanarak, belli iktisadi ve sosyal amaçları elde etmek amacıyla bazı iktisadi kuruluşları doğrudan veya dolaylı olarak desteklemesi sonucu ortaya çıkmaktadır.²³²

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de KİT’lerin görev zararına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu KHK’nın 35 inci maddesine göre görev zararı devletin KİT’ler tarafından üretilen malların fiyatına müdahalede bulunması sonucunda ortaya çıkabildiği gibi bu kuruluşlara verilen görevler nedeniyle de oluşabilmektedir.

Devlet bu kuruluşların görev zararını karşılamak durumunda olduğu için KİT’ler bu yönüyle bütçe üzerine ilave bir yük getirmektedir. Söz konusu kuruluşların özelleştirilmesi halinde, devlet görev zararı için kaynak ayırmak zorunda kalmayacak ve bu kuruluşların bütçe üzerindeki yükü ortadan kalkmış olacaktır. Örneğin, TEDAŞ’ın 2003 yılına ilişkin görev zararı için 387,8 milyon TL ödenmiştir. Söz konusu kuruluş 2004 yılında özelleştirme kapsam ve programına alınmış ve görev zararı için ödenen tutar 71,8 milyon TL’ye inmiştir. Bu kuruluşla ilişkin görev zararı ödemeleri 2005 ve 2006 yılında daha da azalmış, 2007 ve 2008 yıllarında görev zararı ödenmemiştir.²³³

²³² AYYILDIZ, Ebru, “Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004)”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Nisan 2005, s. 109-110

²³³ Görev zararı ödemelerine ilişkin rakamsal veriler Hazine Müsteşarlığının web sitesinden (<http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents>, Erişim Tarihi: 28.05.2009) temin edilmiştir.

ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER

1. ÖZET

Mal ve hizmet üretmek amacıyla kurulan ve sermayesinin tamamı ya da yarısından fazlası devlete ait kuruluşlar olarak tanımlanan KİT'lerin kurulma nedenleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Az gelişmiş ülkelerde KİT'ler öncelikle ekonomide kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla kurulmuştur. 1929 ekonomik buhranı birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de bazı önlemlerin alınmasını zorunlu hale getirmiş ve devletin ekonomik kalkınmayı KİT'ler aracılığıyla gerçekleştirmesi düşüncesi ön plana çıkmıştır.

Özelleştirme, kapsamı çok geniş bir kavram olmakla birlikte, üzerinde anlaşmaya varılan bir tanımın yapılması oldukça güçtür. Özelleştirme, dünya üzerinde geniş bir coğrafyada farklı şekillerde, değişik sistem ve ekonomilerde uygulama alanı bulmuştur. Her ülkenin özelleştirme uygulamalarına başvurma nedeni aynı olmadığı için bu ülkeler özelleştirme faaliyetlerini farklı açılardan değerlendirmiştir. Özelleştirme kavramını genel olarak, devletin ekonomik hayattaki rolünün sınırlandırılması veya sona erdirilmesi, KİT'lerin özel teşebbüse devredilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür.

Devletin ekonomideki etkinliğinin azaltılarak mal ve hizmet üreten kuruluşların özel sektöre devredilmesinin birçok sebebi vardır. KİT'lerin sahip olduğu kıt kaynakları verimli kullanmamaları, bu kaynakları gereksiz yere israf etmeleri ve devlete yük olmaları bu kuruluşların özelleştirilmesinin en önemli nedenlerindedir.

Özelleştirme faaliyetlerini yürüten ülkelerde bu uygulamalarla ulaşılmak istenilen temel hedefler; ekonomide yeniden yapılanmayı sağlamak, kaynakları etkin ve verimli kullanmak, bütçe açıklarını kapatmak, KİT'lerin borç yükünden

kurtulmak, sermayenin tabana yayılmasını sağlamak ve serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaktır.

Özelleştirme kavramı ilk defa 1979 yılında İngiltere’de Muhafazakâr Partinin seçim bildirgesinde yer almış ve özelleştirme uygulamalarına ilk kez bu ülkede başlanmıştır. Daha sonra birçok ülkede uygulama alanı bularak ekonomi politikasında önemli bir araç haline gelmiştir. İngiltere’de gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları birçok ülke tarafından izlenmiş ve bu ülkelere örnek teşkil etmiştir.

Özelleştirme faaliyetlerinin yaygınlaşmasında uluslararası kuruluşların da etkisi olmuştur. Dünyada gelişmekte olan ülkeler kamu harcamalarının finansman ihtiyacını giderebilmek amacıyla Dünya Bankası ve IMF gibi finans kuruluşlarından kredi talebinde buldukları zaman bu kuruluşlar söz konusu ülkelere serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve bu çerçevede kamuya ait işletmelerin özel sektöre devredilmesi yönünde öneride bulunmuştur.

KİT’lerin özel sektöre devri konusundaki girişimler ülkelerin ekonomik düzeni ve siyasi sistemlerinin niteliğine göre farklı zamanlarda başlamıştır. Ekonomide liberal sistemi uygulamakta olan ve çok partili rejime sahip ülkelerde özelleştirme faaliyetlerine daha önceden başlanmış, bu ülkeleri gelişmekte olan ve karma ekonomi modelini kabul etmiş ülkeler takip etmiştir.

Bazı dünya ülkelerinde (araştırma raporunda yer verilerek incelenen ülkelerde) KİT’lerin zamanla performansının düşmesi ve bu durumun ekonomileri olumsuz yönde etkilemesi sözkonusu ülkelerde özelleştirme uygulamalarına başlanmasında önemli bir etken olmuştur. Örneğin, İngiltere’de 1980’li yıllara kadar kamuya ait işletmeler özellikle elektrik, gaz, kömür, demiryolu ve haberleşme gibi alanlarda faaliyetlerini sürdürmekteydi. Bu kurumlar istihdam, yatırım ve üretim açısından büyük hacme sahip olduğundan, söz konusu kuruluşların istihdam, üretim ve yönetim şekilleri ile mülkiyet yapılarında sorunların meydana gelmesi ülkenin ekonomisinde olumsuz etkiler ortaya çıkarmıştır. Bu olumsuzluklar 1970

ekonomik krizinin de etkisiyle KİT'lerin ekonomi üzerindeki yükünün artmasına neden olmuştur.

Bu gelişmelerin yanı sıra dünyada yaşanan teknolojik gelişmeler, küreselleşme hareketleri, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi gerektiği yönündeki yaklaşımlar KİT'lerin özel sektöre devri konusundaki fikirleri pekiştirmiştir.

Gelişmiş ülkeler özelleştirme uygulamalarına ekonomik yapılarını revize etmek amacıyla başvurmuşlardır. Bu çerçevede, ekonomide liberalizasyonun sağlanmasında önemli bir adım atılmıştır. Gelişmekte olan ülkeler ise özelleştirmeyi genelde gelirlerini artırmak için bir araç olarak kullanmışlardır. Çünkü bu ülkelerin kamu açıkları önemli boyutlara ulaştığı gibi borç yükü de sürekli artmaktadır. Bu nedenle, söz konusu ülkeler özelleştirmeyi ek bir gelir kaynağı olarak düşünmüştür.

Bu ülkelerdeki özelleştirme uygulamaları genellikle satış yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Satış yöntemi kullanılarak yapılan özelleştirmelerde ise en fazla halka arz yönteminin uygulandığı gözlenmiştir.

Söz konusu ülkelerin çoğunda, gerçekleştirilen uygulamaların olumlu sonuçlar doğurduğu söylenebilir. KİT'lerin satılmasından milyarlarca ABD Doları gelir elde edilmiş, ayrıca devletin özelleştirme sonrasında bu kuruluşlara sağlanan sübvansiyonlara son vermesi giderleri azaltmış ve böylece dolaylı olarak gelir artışı sağlanmıştır. Dünya Bankasının yaptığı bir araştırmada, geniş kapsamlı 12 özelleştirme uygulamasının büyük bir bölümünde yurt içi refah seviyesinin yükseldiği ve özel sektöre devredilen kuruluşlarda çalışanların ücretlerinin arttığı görülmüştür. Sonuçta, özelleştirilen işletmeleri satın alanlar ve tüketiciler yapılan uygulamalardan büyük ölçüde faydalanmışlardır.

Özellikle dış borç yükü fazla olan ülkelerin özelleştirme gelirleriyle bu borçların büyük bir kısmını ödeyerek mali açıdan rahatladıkları görülmüştür. Örneğin, Meksika özelleştirmeden elde ettiği gelirlerin tamamını iç ve dış borçlarının ödenmesinde kullanmış ve böylece ağır borç yükünü hafifletmiştir.

Bu ülkelerde özelleştirme uygulamalarında olumlu sonuçların yanı sıra bazı olumsuz etkiler de ortaya çıkmış, bu nedenle yapılan uygulamaların bir kısmı eleştirilere maruz kalmıştır. İngiltere’de sermayenin tabana yayılması amacına tam olarak ulaşamaması ve özelleştirilen kuruluşların çoğunun hisselerinin değerlerinin düşük olarak tespit edilmesi eleştirilen hususlar arasında yer almaktadır. Meksika’da ise özelleştirme uygulamaları sonucunda işsiz kalanların sayısı artmış, satılan kamu işletmelerinin büyük bir bölümü kapatılırken, yabancılara satılan işletmelerin bir kısmının da iflas ettiği görülmüş, özel sektöre devredilen kamu bankaları, kârlarını artırabilmek amacıyla kredi faizlerini aşırı derecede yükseltmişlerdir.

Özelleştirme uygulamalarında her ülke aynı düzeyde başarılı olamamıştır. İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkeler genelde başarılı ülkeler arasında gösterilirken, Şili’de gerçekleştirilen uygulamaları özelleştirilen kuruluşlar açısından değerlendirdiğimizde bu faaliyetlerin başarıyla sonuçlandığı söylenemez. Çünkü, özel sektöre devredilen işletmelerin çoğu iflas etmiş ve büyük ölçekli birçok kamu kuruluşu da blok satış yoluyla gerçek değerinin çok altında satılmıştır. Bu nedenle, Dünya Bankası da söz konusu ülkede gerçekleştirilen uygulamaların başarısızlıkla sonuçlandığını kabul etmektedir.

Türkiye’de özelleştirme düşüncesi KİT’lerin kurulduğu ilk yıllarda ortaya çıkmıştır. 1980 yılı öncesi dönemde birtakım yasal düzenlemelerle özelleştirmeye ilişkin girişimlerde bulunulmakla birlikte, bunlar teori aşamasında kalmış, parti ve hükümet programlarında yer alan özelleştirmeye ilişkin politikalar uygulamaya konulamamıştır.

1980 sonrası dönemde ise KİT’ler için önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Bu dönemde KİT politikaları, devletin ekonomiye olan müdahalesinin azaltılması ve sınırlandırılması doğrultusunda oluşturulmaya başlanmıştır. KİT’lerin serbest piyasa koşullarına uygun olarak faaliyette bulunmalarının sağlanması ve özelleştirilmesine yönelik girişimler giderek yoğunlaşmıştır. Ekonomide serbest rekabet ortamının canlandırılması ve bazı sektörlerde devletin tekel konumunun

sona erdirilmesi çalışmalarına hız verilmiştir. Bu kapsamda, 1984 yılında çay tekeli kaldırılmış, 1991 yılında sigara üretimi ve dağıtım tekeline, 1995 yılında da şeker üretimi ve dağıtım tekeline son verilmiştir. Ayrıca, söz konusu dönemde gerçekleştirilen önemli girişimlerden biri de Devlet Planlama Teşkilatı tarafından, özelleştirme uygulamalarının Türkiye'deki hedefleri ve planlanmasına ilişkin önerileri kapsayan bir ana plan hazırlattırılmasıdır. Ancak, hazırlatılan plan ile istenilen sonuca ulaşamamıştır.

Türkiye'de özelleştirme konusunda yapılan yasal düzenlemelere bakıldığında, 1994 yılına kadar geniş kapsamlı bir kanun çıkarılamamıştır. 1994 yılında 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un kabul edilmesiyle birlikte ülkemiz özelleştirme konusunda ayrıntılı bir düzenlemeye kavuşmuştur. Söz konusu Kanun'un getirdiği en önemli yeniliklerden biri özelleştirme işlemlerini yürütmek üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığının kurulmasıdır. Ayrıca, bu Kanun'un bir diğer önemli özelliği de 1994 yılından sonra özelleştirme konusunda çıkarılan son yasal düzenleme olması ve yasal mevzuat alanındaki dağınıklığı bir ölçüde de olsa gidermesidir.

Özelleştirme faaliyetlerinde; karar organı, özelleştirme işlemlerini yürütmekle görevli kuruluş ve özelleştirme gelirlerinin toplandığı birimden oluşan kurumsal yapı 4046 sayılı Kanun'la yeniden şekillenmiştir. Özelleştirmenin kurumsal yapısını Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Fonu oluşturmaktadır.

4046 sayılı Kanun'la Özelleştirme Fonunun nakit fazlasının, hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına aktarılmak suretiyle, özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin bir bölümünün devletin borç ödemelerinde kullanılması imkânı getirilmiştir.

Ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarına, bu işlemlerde kullanılan yöntemler açısından bakıldığında en fazla blok satış yönteminin uygulandığı gözlenmiştir. Özelleştirme programındaki kuruluşların değer tespitine ilişkin

işlemler 4046 sayılı Kanun'a göre oluşturulan değer tespit komisyonları tarafından gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'de 1985 yılından itibaren 246 kuruluştaki kamu hisseleri, 394 taşınmaz, 22 yarım kalmış tesis, 103 tesis ve 6 liman özelleştirme kapsamına alınmıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından bugüne kadar 199 kuruluştaki hisse senedi veya varlık satış/devri suretiyle özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiş ve bu kuruluşların 188'inde kamu payı tamamen özel sektöre devredilmiştir.

1986 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinin tutarı 36 milyar ABD Doları'nın üzerindedir. 2008 yılı sonuna kadar özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen gelirlerin toplamı 46 milyar TL seviyesindedir. Özellikle 2004 yılından sonra özelleştirme uygulamalarına bağlı olarak özelleştirme gelirlerinde de büyük bir artış gözlenmiştir. TÜPRAŞ, Türk Telekom, ERDEMİR, PETKİM Petrokimya Holding A.Ş. gibi büyük kuruluşların 2004 yılından sonra özelleştirilmeleri bu gelirlerin artışında önemli bir paya sahiptir.

2008 yılında 4046 sayılı Kanun'a eklenen geçici 23 üncü ve geçici 24 üncü maddelerle özelleştirme gelirlerinin bir bölümünün genel bütçeye gelir olarak kaydedilmesine imkân sağlanmıştır.

Özelleştirme Fonunda biriken kaynakların hangi alanlarda kullanılacağı 4046 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesiyle belirlenmiştir. Bu Fonda biriken kaynakların kullanım alanları içerisinde hazineye aktarılan tutarların önemli bir yeri bulunmaktadır. 1986 yılından 2008 yılı sonuna kadar Özelleştirme Fonu'ndan Hazine Müsteşarlığına aktarılan tutarların toplamı 18 milyar TL seviyesindedir.

Öte yandan, 4046 sayılı Kanun'un 2 nci maddesiyle özelleştirme gelirlerinin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması esası getirilse de yine bu Kanun'un geçici 23 üncü ve geçici 24 üncü maddelerinde yer alan düzenlemelerle özelleştirmeden elde edilen gelirlerin ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda, ulaştırma ve enerji yatırımları ile karayolu ve demiryolu harcamalarında kullanılmasına imkân verilmiştir.

2. YARGI VE ÖNERİLER

Kamuda mal ve hizmet üretmek amacıyla kurulan KİT'ler, dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de kuruluş amaçlarının dışına çıkarak hantal bir yapıya bürünmeleri, zarar eden kuruluşlar haline gelmeleri ve kaynak kullanımında etkinliği kaybetmeleri sonucunda ülke ekonomisine yük teşkil etmişlerdir. KİT'ler üzerindeki siyasi baskıların artması ve gereksiz yere yapılan bürokratik müdahaleler bu kuruluşların verimli çalışmalarını engellemiştir.

Devletin topladığı vergilerin bir kısmının KİT'lerin zararlarının karşılanmasında kullanılması bu kuruluşların özel sektöre devredilmesini zorunlu hale getirmiştir. Diğer bir deyişle, devletin söz konusu kuruluşların yükünden kurtarılması için özelleştirilmesi gerektiği konusundaki fikirleri haklı çıkarmıştır. Öte yandan, 1980'li yıllarda ülkemizde piyasa ekonomisine geçiş sürecinin başlamasıyla KİT'lerin özelleştirilmesi konusundaki çabalar da artmıştır.

Ülkemizde özelleştirme uygulamalarına 1980'li yılların ortalarında başlanmakla birlikte, bugün itibariyle halen kamunun elinde birçok işletmenin bulunması özelleştirme faaliyetlerinin oldukça yavaş ilerlediğini göstermektedir.

Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarına bakıldığında, bu süreçte birçok sorunun ortaya çıktığı ve bu sorunların da etkisiyle özelleştirme çalışmalarında başarıya ulaşılamadığı görülmektedir.

Ülkemizde özelleştirme uygulamalarının çok yavaş ilerlemesi ve başarı elde edilmesinin önündeki en önemli engellerden birisi yasal altyapının oluşturulmasında çok geç kalınmasıdır. 1994 yılına kadar çıkarılan kanunlar özelleştirme uygulamalarına hız kazandıracak nitelikte olmadığı gibi, özelleştirmeye ilişkin bütün hususları kapsayacak şekilde detaylı değildi.

Özelleştirme faaliyetlerine başlanılmasının üzerinden 10 yıl gibi uzun bir süre geçtikten sonra özelleştirme konusunda müstakil bir kanun çıkarılabilmıştır. 1994 yılında 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un kabul

edilmesiyle özelleştirme konusunda hukuki alt yapıdaki eksiklik bir ölçüde de olsa giderilmiştir. Özelleştirme uygulamalarında hukuki altyapının oluşturulmasına önem verilmemesi ülkemize bu süreçte çok zaman kaybettirmiştir.

Türkiye’de özelleştirme konusunda temel kanun 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun olmakla birlikte, bazı özelleştirme işlemleri farklı kanunlar çerçevesinde yapılmaktadır. Örneğin, Türk Telekomun özelleştirme çalışmaları 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir. Bu nedenle, özelleştirme uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemelerin tek bir çatı altında toplanması gerekir.

Özelleştirme uygulamalarında başarılı bir sonuca ulaşmak için sağlam bir hukuki altyapının oluşturulmasının yanı sıra kurumsal yapının da çok iyi oluşturulması gerekmektedir. Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığına önemli görevler verilmiştir. Bu nedenle, özelleştirme işlemlerini yürütecek kuruluşun bağımsız bir yapıya sahip olması gerekir. Özelleştirme uygulamalarının siyasi baskı ve müdahaleden uzak bir ortamda yürütülmesi son derece önemli bir husustur. Dolayısıyla, bu kurumun özerk bir statüye kavuşturulması ayrıca önem arz etmektedir. Ancak, bu durum hiçbir şekilde yapılan özelleştirme işlemlerinin takip edilmesi ve denetlenmesine engel teşkil etmemelidir.

Özelleştirme uygulamalarında dikkat edilmesi gereken önemli hususlardan biri de kamuoyu desteğinin sağlanmasıdır. Ülkemizdeki özelleştirme süreci gözden geçirildiğinde bu konuda halkın yeterli desteğinin sağlanmadığı anlaşılmaktadır. Kamuoyunun desteğinin alınmasının başlıca koşulu ise halkın özelleştirme çalışmaları konusunda yeterince bilgilendirilmesidir. Bu konuda kitle haberleşme araçlarından geniş ölçüde faydalanılabilir. Örneğin, belirli zamanlarda özelleştirme konusunda programlar düzenlenebilir ve bu programlarda özelleştirmenin gerekliliği dile getirilerek yapılan çalışmalar hakkında halka ayrıntılı bilgiler verilebilir. Kısacası kamuoyu desteğini elde etmek için özelleştirmenin tanıtımına

yeterince önem verilmelidir. Halkın ve sivil toplum örgütlerinin özelleştirme çalışmaları için sunacağı öneriler dikkate alınmalıdır.

Daha önce değinildiği gibi özelleştirme uygulamalarının önemli amaçlarından biri de sermayenin tabana yayılmasını ve gelir dağılımında adaleti sağlamaktır. Az gelişmiş ülkelerde gelir dağılımındaki dengesizlik gelişmiş ülkelere nazaran daha belirgindir. Bu nedenle, KİT'lerin hisse senetlerinin düşük gelirli kişi veya gruplar tarafından satın alınmasına özen gösterilmelidir. Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarında blok satış yöntemi en fazla kullanılan yöntemdir. Özelleştirme işlemlerinin % 56'sı bu yöntem kullanılarak gerçekleştirilmiştir. 2005 yılında Türk Telekom'un, 2006 yılında da TÜPRAŞ ve ERDEMİR gibi büyük kuruluşların blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi bu uygulamaların en çarpıcı örnekleridir. Oysa, özelleştirmede başarılı ülkeler arasında gösterilen İngiltere'de en fazla halka arz yöntemi kullanılmıştır. Bu ülkede halka arz yöntemi özelleştirmenin arzu edilmeyen olumsuz sosyal etkilerinin önlenmesi amacıyla daha yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Böylece, kamu kuruluşlarının hisse senetlerini alan yatırımcıların sayısı 10 yıl içinde, 2 milyondan 9 milyona çıkarılabilmektedir.

Ülkemizde de gerek sermayenin tabana yayılması gerekse gelir dağılımında adaletin sağlanması hedefine ulaşabilmek için özelleştirilmesi öngörülen kamu işletmelerinin hisse senetlerinin blok satış yöntemiyle satışından uzak durulması gerekir. Çünkü, blok satış yönteminde düşük gelirli kimselerin büyük yatırımcı ve girişimcilerle rekabet edebilme şansı olmadığı için hisse senetleri, gelir düzeyi yüksek grupların elinde toplanacaktır. Bu nedenle, özelleştirme işlemleri genelde halka arz yöntemi kullanılarak yapılmalıdır. Halka arz yöntemi uygulanırken düşük gelire sahip kişi veya grupların hisse senedi almalarını kolaylaştırıcı tedbirlerin alınması mümkündür. Bu kapsamda, hisse senetlerinin bedelinin satış işleminden belli bir süre sonra ödenmeye başlanmasına veya taksitle ödenmesine imkân tanımak suretiyle küçük tasarruf sahiplerine kolaylıklar sağlanabilir.

Ülkemizde sıkça rastlanan siyasi istikrarsızlık da özelleştirmede başarıya ulaşılmasını önlemektedir. Siyasi iktidarın kısa süreler içerisinde el değiştirmesi

hükümetlerin özelleştirme konusunu yeterli düzeyde ele almalarını engellemiştir. Bu nedenle, özelleştirme çalışmalarında istenilen sonucun elde edilebilmesi için ülkede siyasi uzlaşmanın sağlanmış olması gerekir.

Özelleştirme uygulamalarında temel amaç kamu gelirlerini artırmak olmamalıdır. Özelleştirmenin devlete gelir sağlama yönü, son amaç olarak düşünülmelidir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının ve borç yükünün fazla olması nedeniyle, özelleştirmeden elde edilen gelirlerin genelde bütçe açıklarının kapatılmasında ve devlet borçlarının ödenmesinde kullanıldığı görülmektedir. Özelleştirme gelirleri sonuçta geçici olduğundan, ekonomik sorunların giderilmesinde başlıca çözüm kaynağı olarak değerlendirilmemelidir. Gelişmekte olan ülkelerde görülen bu soruna ülkemiz uygulamalarında da rastlamak mümkündür. 4046 sayılı Kanununun 10 uncu maddesinde 4568 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle özelleştirme gelirlerinin devletin borç ödemelerinde kullanılmasına imkân tanınmıştır. Son yıllarda, ülkemiz özelleştirme tarihinde büyük yere sahip TÜPRAŞ ve Türk Telekom gibi önemli kuruluşların özelleştirilmesinde devlete gelir sağlama amacının ön planda tutulduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla, özelleştirme uygulamalarının devlet için yeni bir gelir kaynağı olarak kullanılması eğiliminden vazgeçilmelidir.

Özelleştirilecek kuruluşların tespiti ve hangi kuruluşların özelleştirilmesine öncelik verilmesi gerektiği de üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. KİT'lerin özel sektöre devredilmesinin en büyük nedenlerinden birisi kârlı olmaktan çıkarak ülke ekonomisine yük olmalarıdır. Bu nedenle, özel sektöre devredilmesi öngörülen kuruluşların belirlenmesinde öncelikle bunların ülke ekonomisine ne ölçüde zarar verdiklerinin göz önünde bulundurulması gerekir. Devlete yük olmayan, kâr eden, kaynaklarını verimli kullanarak mal ve hizmet üreten KİT'lerin özelleştirilmesi en sona bırakılmalıdır. Türkiye'deki uygulamalara bakıldığında bu hususun tam olarak göz önünde bulundurulduğu söylenemez. Bu bağlamda; TÜPRAŞ, Petrol Ofisi A.Ş., TEKEL A.Ş. ve Türk Telekom gibi kuruluşların en son özelleştirilecek kuruluşlar arasında yer alması gerekirken, bu kuruluşların bir kısmı özelleştirilmiş, bir kısmının da özelleştirme süreci halen devam etmektedir.

Öncelikle; ülke ekonomisine hiçbir getirisi olmayan, devletin sürekli kaynak aktarmak zorunda kaldığı ve verimlilik anlayışından uzaklaşarak zarar eden kuruluşlar özelleştirilmelidir.

Sonuç olarak, özelleştirme uygulamaları ülkemizde 24 yılı aşkın bir süredir devam etmekle birlikte gündemdeki önemini ve yerini korumaktadır. Ülkenin ekonomik kalkınmasında önemli roller üstlenen ve katkılar sağlayan bu kuruluşların ekonomideki etkinliği giderek azalmaya başlamıştır. Devletin KİT'ler vasıtasıyla mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerden arındırılarak bu faaliyetlerin, kaynakları daha etkin ve verimli kullandığı görülen özel sektöre devredilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bu yönde bir uygulamayla devlet KİT'lerin yükünden kurtulmakla kalmayıp, bu kuruluşlara yaptığı transferleri eğitim, sağlık, savunma ve güvenlik gibi asli fonksiyonlarının finansmanında kullanma imkânına kavuşmuş olacaktır.

EK: TÜRK TELEKOMÜNİKASYON A.Ş.'NİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ²³⁴

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesine yönelik çalışmalar, diğer özelleştirme uygulamalarından farklı olarak 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. Bu çalışmalar, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı üyelerinden oluşan bağımsız değer tespit ve ihale komisyonları tarafından yürütülmektedir.

Ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarında önemli bir yere sahip olan Türk Telekom'un blok satışı için iki kez ihaleye çıkılmış ancak dünya telekomünikasyon sektöründe yaşanan daralma ve çeşitli hukuki sorunlar sebebiyle istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır.

Global telekom piyasalarının canlandığı bu yeni dönemde, tanıtıma geniş ölçüde yer verilmiş, uzun bir hazırlık süreci ile potansiyel alıcıların beklentilerini dikkate alan ve piyasa şartlarına cevap veren bir özelleştirme stratejisi öngörülerek, 25.11.2004 tarihinden itibaren yayımlanan ilanlarla Türk Telekomun ihale süreci yeniden başlatılmıştır.

Bu sürece kadar, piyasa şartlarına duyarlı bir yaklaşım sergilenerek özelleştirme stratejisi yeniden şekillendirilmiştir. Nisan 2003'te Bakanlar Kurulu'nca alınan Prensipl Kararı ile Türk Telekomun özelleştirilmesinde, halka arz ve minimum % 51'lik blok satış hazırlıklarının aynı zamanda yürütülmesi, söz konusu yöntemlerden hangisinin uygulanacağına ise oluşacak piyasa koşulları çerçevesinde karar verilmesi hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan, Türk Telekomun özelleştirilmesine yönelik piyasa talep analizi çalışmaları yapılmış ve bu çalışmanın sonuçları 13.11.2003 tarihinde Bakanlar Kurulu'nun yeni satış stratejisini belirlediği karar ile de hükme bağlanmıştır. Bu karar uyarınca, şirket hisselerinin en az % 51'inin tek seferde blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi ve blok satışın tamamlanmasından sonra, kalan

²³⁴ <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (Erişim Tarihi: 29.11.2008)

hisselerin Bakanlar Kurulunca belirlenecek süreç çerçevesinde halka arz edilmesi kararlaştırılmıştır. Türk Telekomun özelleştirilmesine yönelik birçok olumlu düzenleme hayata geçirilmiştir. Bunlardan bazıları şöyle sıralanabilir:

- Yabancılar için getirilen sermaye sınırlamasının kaldırılması ve altın hissenin kapsamının daraltılması,

- Türk Telekom'un sorunlu alacaklarına ilişkin düzenlemenin yapılması,

- Şirketin % 100'ünün satılabilmesinin mümkün hale getirilmesi,

- Şirkette kamuya ait payın %50'nin altına inmesiyle birlikte asli ve sürekli görevlerde çalışanlar, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca kadrolu ve sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ve kapsam dışı personel statüsündeki personelin, devrin tamamlanmasından sonraki 30 gün içinde başka kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmek üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi,

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

Ayrıca, Türk Telekom'un blok olarak satışına yönelik ihaleden önce, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından potansiyel yatırımcıları şirket hakkında bilgilendirmek ve ilgililerin de özelleştirme sürecine ilişkin görüşlerini almak amacıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından "Bilgilendirme Süreci" gerçekleştirilmiştir. 11 yerli ve yabancı yatırımcının katıldığı süreç 31 Temmuz 2004 tarihinde tamamlanmış ve BNP Paribas, PDF Danışmanlık ve Denizbank Konsorsiyumundan oluşan finansal danışmanlar ile Cerrahoğlu ve Baker and Mc. Kenzie'den oluşan hukuk danışmanları Türk Telekom İhale Komisyonuna çalışmalarında yardımcı olmak amacıyla görevlendirilmiştir.

Dünyanın en büyük altyapı sahibi telekom operatörlerinden biri olan Türk Telekom, güçlü iş profili ve önemli nakit akışı ile bir cazibe merkezi durumundadır. Türk Telekom'un özelleştirilmesi sadece telekomünikasyon alanında değil,

Türkiye’de genel ekonomik reform çerçevesinde dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Söz konusu kuruluşun özelleştirilmesinin başlıca hedefleri rekabetçi ve etkin bir telekomünikasyon yapısının geliştirilmesi ile bu kuruluşun etkinliğinin ve hizmet kalitesinin artırılmasıdır.

15.10.2004 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Şirket hisselerinin % 55’inin blok olarak satılması ve bu çerçevede 31.12.2004 tarihine kadar ihalenin ilan edilmesi kararlaştırılmıştır. Aynı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türk Telekom İhale Komisyonuna, ihale sürecinde ön yeterlilik kriterlerinin uygulanması konusunda yetki de verilmiştir.

25.11.2004 tarihinde yerli ve yabancı basın organlarına verilen ilanlarla başlayan ihale sürecinde 24 Haziran 2005 tarihi itibarıyla 4 gruptan teklif alınmış, söz konusu ihale 1 Temmuz 2005 tarihinde sonuçlandırılmıştır. İhalede en yüksek teklifi 6,55 milyar ABD Doları bedelle OGER Telecoms Ortak Girişim Grubu, ikinci en yüksek teklifi ise 6,50 milyar ABD Doları bedelle ETİSALAT-ÇALIK Ortak Girişim Grubu vermiştir. İhale sonuçları ihale komisyonu tarafından Rekabet Kurulunun onayına sunulmuştur. Rekabet Kurulu’nun izninin alınmasından sonra karar, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından 25.07.2005 tarihli ve 2005/9146 sayılı Karar ile onaylanmış ve 02.08.2005 tarihli ve 25894 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. İhale sonucunun Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla beraber ihaleyi kazanan Oger Telecoms Ortak Girişim Grubu ile 24.08.2005 tarihinde hisse satış sözleşmesi imzalanmıştır. 14 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilen devir işlemi ile Türk Telekom’un kamu şirketi niteliği sona ermiştir. Bu özelleştirme, “Acquisitions Monthly” tarafından “Gelişen Piyasalarda 2005 Yılı’nın En Başarılı İşlemi” ödülüne layık görülmüştür.

Son olarak, 13.11.2003 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı’na göre, blok satış yöntemiyle yapılan uygulama sonrasında Türk Telekomda Hazineye ait % 45 oranındaki hissenin bir bölümünün halka arz yoluyla satılması amacıyla hazırlık çalışmalarına başlanmıştır. 10 Aralık 2007 tarihli ve 12973 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türk Telekom’un % 15 oranındaki hissesinin 31.12.2008 tarihine kadar

Halka Arz yöntemiyle özelleştirilmesine karar verilmiştir. Bu satışta, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu uyarınca, Türk Telekom ve T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü çalışanları ile küçük tasarruf sahiplerine ayrılması öngörülen % 5 oranındaki pay ile ilgili olarak; Türk Telekom hisselerinin % 3'ünün halka arza konu % 15'lik dilim içerisinde değerlendirilerek söz konusu çalışanlara ve küçük tasarruf sahiplerine ayrılması kararlaştırılmıştır. Bu özelleştirme çalışmalarında, Deutsche Bank, Londra Şubesi-Garanti Yatırım Menkul Kıymetler A.Ş.'den oluşan konsorsiyum finansal danışman firma olarak belirlenmiştir.

Bu çerçevede, Türk Telekomun % 15 oranındaki hissesinin, Türk Telekom ve T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü çalışanları, küçük tasarruf sahipleri, alım gücü yüksek yatırımcılar, yurt içi kurumsal yatırımcılar ve yurt dışı kurumsal yatırımcılara yönelik halka arz süreci başlatılmıştır. 28-29-30 Nisan 2008 tarihinde Ön Talep Toplama, 7-8-9 Mayıs 2008 tarihleri arasında ise Kesin Talep Toplama işlemleri gerçekleştirilmiş olup, böylece halka arz süreci başarılı bir şekilde tamamlanmıştır.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

ALKİN, Erdoğan, Kemal YILDIRIM ve Mustafa ÖZER. İktisada Giriş, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2003

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

ATASOY, Veysel. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Nurol Matbaacılık, Ankara 1993,

ATİYAS, İzak ve Burak ODER. Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, TEPAV Yayını

AYSAN Mustafa ve Selahattin ÖZMEN. KİT Türkiye’de ve Dünya’da Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kardeşler Basımevi, İstanbul, 1981

BAYTAN, İlhan. Özelleştirme, Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler, TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü, Ankara, 1999

CEVİZOĞLU, M. Hulki. Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme, İlgı Yayıncılık Ltd., İstanbul, 1989

ÇETİNKAYA, Özhan. Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2007

DİNLER, Zeynel. Mikro İktisat, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1996

DOĞAN, Yahya. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Fakülteler Kitabevi, İzmir, 1993

EROL, Cengiz. KİT'ler ve Özelleştirme Dosyası, Teksif Sendikası Yayını, Eylül 1995

GİZ, Deniz. Özelleştirme ve Karşılaştırmalı Türkiye Uygulaması, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2003

KARATAŞ, Cevat ve Ziya ÖNİŞ. Türkiye'de Özelleştirme, Yeni Yüzyıl Yayınları

KARDEŞ, Ramazan ve Hülya GÜZEL. Türkiye'de ve Dünya'da Yaşanan Özelleştirme, Türkiye Vakıflar Bankası Yayını

KARLUK, S. Rıdvan. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, ESBANK Yayınları, İstanbul, 1994

KİLCİ, Metin. Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1998), Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Temmuz 1998

RUHİ, M. Emin. 1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003

SARIASLAN, Halil ve Cengiz EROL. Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistemik Bir Yaklaşım Önerisi, TOBB Yayınları, Ankara, 1993

SEYİDOĞLU, Halil. Uluslararası Finans, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 2003,

SUIÇMEZ, Halit ve Şevket YILDIRIM. Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara, 1993

YALOVA, Yüksel. Türkiye-Avrupa İlişkileri Işığında Özelleştirme, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2005

YASİN, Melikşah. Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, Ocak 2007

Makaleler:

AFŞAR, Hayrettin. “Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri”, Hazine Dergisi, Sayı: 9, 1998

AKALIN, Güneri. “Türkiye’de Özelleştirmenin Gereği ve Nedenleri”, Editör: Aykut Polatoğlu, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994

ALBAYRAK, Cemil. “Özelleştirme ve Sermayeyi Tabana Yayma Amacı”, Editör: Aykut Polatoğlu, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994

BAYRAKTUTAN, Yusuf. “Dünyada Özelleştirme”, Editör: Yusuf BAYRAKTUTAN, Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi, Liberte Yayınları, Ankara, 2003,

DEMİR, Osman. “Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri”, Editör: Yusuf BAYRAKTUTAN, Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi, Liberte Yayınları, Ankara, 2003

DURAN, Mahmut. “Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”, Editör: Ergin ARIOĞLU, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994

FALAY, Nihat. “Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar”, Editör: Aykut POLATOĞLU, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994

GÖKTAŞ, Abdülkadir. “Arjantin ve Fransa’da Özelleştirme”, Maliye Dergisi, Sayı: 138, Eylül-Aralık 2001

GÜZEL, Ali. “Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar”, Editör: Ergin ARIOĞLU, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994

İŞIKLI, Alparslan. “Özelleştirme ve Sendikalar”, Editör: Aykut POLATOĞLU, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994

İMREN, Arzu. “Türkiye Özelleştirmede Nereden Nereye?”, Editör: Arzu İMREN, Türkiye’de Özelleştirme, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1996

ÖNDER, İzzettin. “Özelleştirmeye Genel Yaklaşım”, Editör: Ergin ARIOĞLU, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994

ŞENER, Orhan. “Dünyada Özelleştirme Uygulamaları”, Editör: Ergin ARIOĞLU, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994

TANDIRCIOĞLU, Haluk. “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı:3, 2002

Tezler ve Araştırma Raporları:

ALPARSLAN, Altuğ. “Özelleştirme ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002,

AYAS, Saim Alper. “Türkiye’de Özelleştirme ve Enerji Sektörü”, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2005

AYYILDIZ, Ebru. “Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004)”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2005

BALABAN, Yakup. “Özelleştirme Uygulamalarının, İktisadi Etkinlik ve Verimlilik Açısından Analizi: Türkiye Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007

ÇELEBİ, İbrahim. “Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme: Karşılaştırmalı Bir Analiz (1991-2004)”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004

DİLEK, Aylin. “Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Çalışmaları Sonucu Nazilli Sümerbank İşletmesinin Durumu ile Kârlılık ve Verimlilik Analizi”, Yüksek Lisans Tezi, 2006

FAKİROĞLU, Serkan. “Liberal Sistemin Özelleştirme Argümanı (Sebepler ve Sonuçları Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım)”, Yüksek Lisans Tezi, Kars, 2006

GERİŞ, Nazım. “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Telekom Özelleştirmesinin Çalışanlar Üzerine Etkileri”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006

GÜLER, Cemil. “Özelleştirmenin Ekonomik Boyutu, Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri: SEDAŞ Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Ağustos 2006

GÜMÜŞ, Ahmet Tahir. “Türkiye’de Özelleştirme ve Çalışma Hayatı”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007

JOLDOSHEV, Kurmanbek. “Kamu Yönetiminde Özelleştirme Uygulamaları, Etkileri ve Bu Etkilerin Değerlendirilmesi (Kırgızistan İncelemesi)”, Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 2005

KIZIROĞLU, Ahmet Mithat. “Savunma Sanayi ve Özelleştirme Açısından Değerlendirilmesi”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007

ÖZBEK, Taner. “Türkiye’de ve Dünya’da Özelleştirme Uygulamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi”, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 2006

ÜNALAN, Rahmi. “Kamu Borç Yönetimi İyi Uygulama Örnekleri ile Türkiye’de Kamu Borç Yönetimi Sisteminin Karşılaştırmalı Olarak İrdelenmesi”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2007

Mevzuat:

2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 17.03.1984/18344

233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 18.06.1984/18435

3291 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 03.06.1986/19126

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmi Gazete
Tarih/Sayı: 27.11.1994/22124

Diğer Kaynaklar:

AKDİŞ, Muhammet. “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/mak17.htm>

DEMİR, Abidin Lütfi. “Türkiye’de ve Dünya’da Özelleştirme”, <http://archive.ismmmo.org.tr>

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü “Kamu Hesapları Bülteni”, <http://www.muhasabat.gov.tr>

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı “2006 Yılı Faaliyet Raporu”, <http://www.oib.gov.tr/2006faaliyetraporu.pdf>

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı “2007 Yılı Faaliyet Raporu”, http://www.oib.gov.tr/2007_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı “2008 Yılı Faaliyet Raporu”, http://www.oib.gov.tr/2008_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf

ÖZTÜRK, Nursel. “Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Özelleştirme Ders Notları”, www.ydk.gov.tr

ŞENER, Abdülatif ve Kenan IŞIK. “Türkiye’de Özelleştirme Uygulama ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi (1984-2007)”, www.vergisorumlari.com.tr

İnternet Kaynakları:

<http://www.oib.gov.tr>

<http://www.hazine.gov.tr>