

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME FAKÜLTESİ
ORGANİZASYON VE İŞLETME POLİTİKASI
ANABİLİM DALI

ÖZELLEŞTİRME, BİR EKONOMİK ANALİZ

DOKTORA TEZİ

LÜTFÜ SAKA
No: 91/8546

Tez Danışmanı
Prof.Dr.HAYRİ ÜLGEN

İSTANBUL – 1996

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME FAKÜLTESİ
ORGANİZASYON VE İŞLETME POLİTİKASI
ANABİLİM DALI

ÖZELLEŞTİRME, BİR EKONOMİK ANALİZ

DOKTORA TEZİ

LÜTFÜ SAKA
No: 91/8546

Tez Danışmanı
Prof.Dr.HAYRİ ÜLGİN

İSTANBUL – 1996

ÖNSÖZ

Çoğu ülkeler, sanayii toplumundan bilgi toplumuna geçmiştir. Çeşitli iletişim araçları ve bilgisayar ağının yaygınlaşması sonucunda dünya'da "globalleşme" ve küreselleşme kavramları gelişmiştir.

Ülkeler, istikrar içinde gelişmeyi amaçlayarak; bütün toplumu kucaklayan ekonomik ve sosyal destekli programlarla kalkınmayı hedef almışlardır.

Devlet, mevcut ekonomi aktivitelerin tamamına egemen olma yerine; yönetimde, profesyonel kadrolara sahip olmayı, düzenleyici ve kontrol faaliyetleriyle ve sosyal destekleyici programlarla; dünya ticaret faaliyetlerine adaptasyonu sağlama durumundadır. Bu itibarla devletin ekonomiye müdahalesi yerine düzenleyici ve kontrol mekanizmalarıyla kuruluşlar arası rekabeti sağlayıcı kanunları ve sair sosyal programlarla toplumun refahına hizmeti esas almalıdır.

Bu nedenle devlet, bazı kamusal hizmetleri genel ve katma bütçeli idarelerle sağlaması olasıdır. Dolayısıyla mal ve hizmet üretimini özel sektöre devretmesi mümkündür. Bu itibarla devletin küçülmesi ve piyasadaki belirleyici rolünü terketmesi lâzımdır.

Bu çalışmamda, çok sayıda yerli ve yabancı kaynaklardan yararlanılmıştır. Ayrıca bazı bürokratların bilgisine başvurulmuştur. Bu çalışmanın tamamlanmasında yardımlarını esirgemeyen TEKEL, Genel Müdür Yardımcısı, Türk-Japon Derneği Başkan Yardımcısı Doğan Sofracioğlu'na teşekkür etmek istiyorum.

Ayrıca çalışmalarımın her safhasında bana destek olan değerli hocam Prof.Dr.Hayri Ülgen'e minnet ve şükran borçluyum. Ayrıca yakın ilgilerini esirgemeyen Yrd.Doç.Dr. Cem Dikmen ve Yrd.Doç.Dr.Çiğdem Dikmen'e teşekkür ederim. Yine çalışmalarımda yardımcı olan, kaynak sağlayan İngiltere'de yerleşik dostum Mr.David Parkinson'a ve beni daima teşvik eden yardım ve desteğini esirgemeyen eşim Nedred Saka'ya teşekkür borçluyum.

Lütfü SAKA

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
ÖZELLEŞTİRMEYE GEÇİŞ DÖNEMİNDEKİ GÖRÜŞLER	
1.1. ÖZELLEŞTİRMEYE GEÇMEK	8
1.2. ÖZELLEŞTİRME OLAYI	9
1.3. ÖZELLEŞTİRME KONUSUNDA TARTIŞMALAR	11
1.4. ÖZELLEŞTİRMEYE KARŞI ÇIKAN TEZLER	14
1.5. GELECEĞE BAKIŞ	17
İKİNCİ BÖLÜM	
TEMEL KAVRAMLAR	
2.1. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI VE AMACI	18
2.2. ÖZELLEŞTİRME GÖRÜŞÜNÜN DOĞUŞU	20
2.3. TÜRKİYE'DE KİTLER VE ÖZELLEŞTİRME DENEYİMİ	21
2.4. KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN ÇALIŞMALAR	23
2.5. ÖZELLEŞTİRME UYGULANAN YÖNTEMLER	25
2.6. YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ	28
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
ÖZELLEŞTİRMEDE, ŞİRKET PERFORMANSINI DENGLEYEN UNSURLAR	
3.1. MÜLKİYET VE TEŞVİKLER	31
3.2. ÖZEL MÜLKİYET	36
3.2.1. Şirket Sahibi-Yönetici İlişkisi	36
3.2.2. Hissedar İzleme ve Kontrol	38
3.2.3. Şirket Hisselerinin Ele Geçirilmesi	39
3.2.4. İflas	40
3.3. KAMU MÜLKİYETİ	41
3.3.1. Kamu Menfaat Teorileri	41
3.3.2. Devlet Teşvikleri	41

Sayfa

3.4. MÜLKİYET VE EKONOMİK VERİM (NİRENGİ NOKTLARINDAN BİR MODEL)	43
3.5. KANITLARA DAYALI OLARAK KAMU VE ÖZEL MÜLKİYET ALTINDAKİ PERFORMANS	43

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
REKABET KUVVETLERİ**

4.1. REKABET KUVVETLERİNİN ÜRÜN PİYASASINDAKİ ROLÜ	45
4.2. MÜLKİYET TAHSİS VERİMİ VE ÖLÇEK EKONOMİLERİ ARASINDAKİ ETKİLEŞİM	47
4.2.1. Kamu Teşebbüsünün Rekabet Ortamındaki Yeri	47
4.3. POTANSİYEL REKABET VE PİYASAYA YENİ FİRMA GİRİŞİNDEN KAYNAKLANAN TEHDİT EDİCİ UNSURLAR	48
4.3.1. Rekabet Mücadelesine Dayalı Piyasa Teorisi	49
4.4. BİR TEŞVİK MEKANİZMASI OLARAK REKABET	50

**BEŞİNCİ BÖLÜM
DÜZENLEME VE KONTROL MEKANİZMALARI**

5.1. DÜZENLEYİCİ MEVZUAT POLİTİKALARI	51
5.2. YATIRIM SORUNLARI	54
5.2.1. Getiri Oranının Düzenleme ve Kontrolü	54
5.2.2. Düzenleyici Mevzuatın Zaman Bakımından Geri Olması	55
5.3. ASİMETRİK BİLGİYE DAYALI DÜZENLEME VE KONTROL	57
5.3.1. Patron-Yönetici ve Düzenleyici Kontrol Sistemi	57
5.3.2. Bilinmeyen Maliyetlere Dayalı Düzenleme ve Kontrol	58
5.3.3. Gayretin Gözlenemediği Düzenleme ve Kontrol	58
5.3.4. Asimetrik Bilgi Esasına Dayalı Düzenleme ve Kontrol Sonuçları	58
5.4. ÇOK ÜRÜNLÜ FİRMALARIN DÜZENLEME VE KONTROLÜ	59
5.5. DÜZENLEYİCİ KONTROL MERCİİ İLE FİRMA ARASINDAKİ ANLAŞMALAR	59

	Sayfa
5.6. REKABET VE DÜZENLEME	60
5.6.1. İmtiyazlı Ticaret	61
5.6.2. Kıstas Esasına Dayalı Rekabet	61
5.6.3. Etkin Rekabetin Sürdürülmesini Sağlayan Düzenleme ve Kontrol Sistemi	62
ALTINCI BÖLÜM	
6.1. DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME	64
6.2. İNGİLTERE'DE ÖZELLEŞTİRME	64
6.2.1. Direkt Satış	70
6.2.2. Hisseleri Satış	70
6.2.3. Mahalli İdareler ve Ulusal Sağlık Servisi Faaliyetleri için İhale Teklifleri	71
6.2.4. Hisse Senetlerini Piyasaya Sürerek Özelleştirilen Kuruluşlar	71
6.3. KITA AVRUPA'SINDA ÖZELEŞTİRME	76
6.3.1. Avusturya	76
6.3.2. Belçika	76
6.3.3. Danimarka	77
6.3.4. Fransa	77
6.3.5. Yunanistan	79
6.3.6. İtalya	80
6.3.7. Hollanda	81
6.3.8. Portekiz	82
6.3.9. B.Almanya	85
6.4. KUZEY VE GÜNEY AMERİKA'DA ÖZELLEŞTİRME	85
6.4.1. Arjantin	85
6.4.2. Brezilya	87
6.4.3. Kanada	87
6.4.4. Şili	88
6.4.5. Meksika	88
6.4.6. U.S.A.	91

	Sayfa
6.5. ASYA VE PASİFİK ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME	91
6.5.1. Avustralya ve Yeni Zelanda	91
6.5.2. Hindistan	92
6.5.3. Tayland	93
6.5.4. Endonezya	93
6.5.5. Malezya	93
6.5.6. Pakistan	94
6.5.7. Filipinler	94
6.5.8. Singapur ve Güney Kore	95
6.6. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME	95
6.6.1. Çekoslovakya	95
6.6.2. Doğu Almanya	95
6.6.3. Macaristan	98
6.6.4. Polonya	98
6.6.5. Sovyetler Birliği	99
6.7. AFRIKA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME	99
6.7.1. Mısır	100
6.7.2. Morocco	100
6.7.3. Nijerya	100
6.7.4. Güney Afrika	100
6.7.5. Togo	102
6.7.6. Tunus	102
6.8. KAMU KURULUŞLARINDA ÖZELLEŞTİRME (MUKAYESELİ PERSPEKTİFTE YASALAR, DEVLET VE YASAL DÜZENLEMELER)	103
6.8.1. Kamu Mülkiyetine İlişkin Çözümlememiş Sorunlar	110
6.8.2. Neden Özelleştirme	121
6.8.2.1. İngiltere	121
6.8.2.2. Fransa	129

YEDİNCİ BÖLÜM
ÖZELLEŞTİRME STRATEJİSİ

7.1. ÖZELLEŞTİRME HAZIRLIK ÇALIŞMALARINA BAŞLANILMASI	134
7.1.1. Ülkemizdeki Özelleştirme Hedefleri Uygulamaları ve Performanslarının Değerlendirilmesinde Dikkat Edilecek Hususlar	136
7.1.2. Özelleştirme Mekaniği	137
7.1.2.1. Ticari Satış	138
7.1.2.2. Dalgalanma	138
7.1.3. Özel Hisseler	138
7.1.4. Daha Geniş Hisse Mülkiyeti	139
7.1.5. Teşvikler	139
7.1.6. Şirket Çalışanları	140
7.1.7. Türkiye'de Özelleştirme Stratejisi	140
7.1.7.1. Yeni Hedefler	141
7.1.7.2. Satış Takvimi	141
7.1.8. Genel Olarak Özelleştirme Kalıbı	144

SEKİZİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

8.1. ÖZELLEŞTİRMENİN NEDENİ	146
8.2. ÖZELLEŞTİRME ORTAMI	150
8.3. ÖZELLEŞTİRMEDE İZLENEN YÖNTEM VE UYGULAMA	152

DOKUZUNCU BÖLÜM
ÖZELLEŞTİRİLEN KİT'LERDE KÂRLILIK VE VERİMLİLİK TESBİTİ

9.1. ÖZELLEŞTİRME STRATEJİSİ	156
9.2. KOALİSYON HÜKÜMETİ VE ÖZELLEŞTİRME	160
9.3. ÖZELLEŞTİRME SONRASINDA PERFORMANS VE VERİMLİLİK	161
9.3.1. Özelleştirilen Kamu Kuruluşlarının Performansı	161
9.4. ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLARDA EMEK VERİMLİLİĞİ	165

ONUNCU BÖLÜM

KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

10.1. ÖZELLEŞTİRMENİN HEDEFLERİ	168
10.2. ÖZELLEŞTİRMENİN HUKUKSAL ALTYAPISI	171
10.2.1. (2983) Sayılı Yasa	171
10.2.1.1. Özelleştirme Fonu ve Kaynakları	180
10.2.1.1. Özelleştirme Fonunun Kullanım Alanları	180
10.2.1.2. Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği	182
10.2.1.2.1. Kamu Ortaklığı Fonunun Kullanım Alanları	182

ONBİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME'DE UYGULANAN YÖNTEMLER

11.1. ÖZELLEŞTİRME'DE HAZIRLIK ÇALIŞMALARI	184
11.1.2. Özelleştirme Yöntemleri	185
11.1.3. Değer Tesbiti	185
11.1.4. İhale Usulleri	186
11.1.4.1. Halka Arz ve Borsada Satış	187
11.1.4.2. Blok Satış	195
11.1.4.3. Öteki Yöntemler	195

ONİKİNCİ BÖLÜM

BİR KAMU İKTİSADİ TEŞEKKÜLÜ OLAN TEKEL'İN HALİHAZIRDAKİ DURUMU

12.1. NİÇİN ÖZELLEŞTİRME	204
12.1.1. Bir Kamu Kuruluşu Olan Tekel'in Kimliği	205
12.1.1.1. Görevler ve Faaliyet Alanları	206
12.1.1.2. Temel Ekonomik Büyüklüklerde Tekel'in Türkiye Ekonomisindeki Yeri	207
12.1.1.3. Yatırımları	207
12.1.1.4. Mevcut Yapı ve Organizasyon	208
12.2.1. Mevcut Yapı	212
12.2.2. Yeniden Yapılanma	213
12.2.3. Düzenleme Nasıl Yapılacak	215
12.2.4. Dayanılan Esaslar ve Diğer Kuruluşlarda Uygulanabilirlik	216
12.2.5. Özelleştirmeye İlişkin Çalışmaların Değerlendirilmesi	216
12.2.6. Tekel'in Özelleştirilmesine İlişkin Çalışmalar	218

	Sayfa
12.2.7. Tekel'de Yapılması Düşünülebilecek Özelleştirme Çalışmaları	219
12.2.7.1. Tütün	219
12.2.7.2. Sigara	220
12.2.7.3. Alkollü İçkiler	222
12.2.7.3.1. Bira	222
12.2.7.3.2. Şarap	222
12.2.7.4. Tuz	223
12.2.7.5. Pazarlama ve Dağıtım	223
12.2.8. Tekel'in Özelleştirilmesindeki Safhalar	225
SONUÇ	228
ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINA ÖRNEK VAK'A ÇALIŞMALARI	241
1. BRITISH TELECOM	241
2. SEAT	249
KAYNAKLAR	254

GİRİŞ

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME ORTAMININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'nin bütçesine her dört günde bir trilyon liraya mal olan KİT'lerin satışını sağlayacak özelleştirme yasası, 23 Kasım 1994'de TBMM'den geçerek yürürlüğe girdi. 11 yıllık bir uğraştan sonra nihayet yasalaştı. Aslında özelleştirme, tek başına, yani diğer ekonomik tedbirlerden bağımsız bir uygulama olarak düşünülmemelidir. Esas amaç istikrar içinde gelişmedir. Başka bir deyişle, özelleştirme, istikrar dengelerini ve sürekli gelişmeyi sağlayacak ekonomik tedbirler bütünü içinde ve özellikle kamu kesimi mali dengesinin kurulmasında önemli bir unsur olarak yerini alabilir. Yoksa tek başına kalıcı ve başarılı bir sonuca ulaştırması düşünülemez.

Türkiye'de Cumhuriyet ilân edildikten sonra, Devletçilik ilkesi doğrultusunda oluşturulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri, devlet eli ile beslenen özel sektörün gelişmesine kadar, ülke ekonomisine önemli katkılarda bulundu. Tek parti döneminde ülke ekonomisine hakim olan KİT'ler çok partili sisteme geçildikten sonra da ülkenin siyasi hayatına hakim olmaya başlamıştır. Bir başka deyişle Ülkemizde Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'nin tarihi, Cumhuriyetin başlangıç yıllarına kadar gider. 1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi ile Türkiye'de uygulanacak ekonomik sistemin çerçevesi çizilmişti. Buna bağlı olarak, özel sektöre ağırlık verilen bir karma ekonomik model benimsendi. Ancak Türkiye'nin o günkü koşullarda, özel sektörün ekonomide ağırlık koyacak bir birikimi yoktu. Dolayısıyla özel sektörü geliştirme işini devlet üstleniyordu. 1930'larda devletçilik politikası ağırlık kazandı. Bu yıllarda yabancılara ait şirketler devletleştirildi. Yine aynı yıllarda ilk şeker fabrikaları ve Sümerbank'a bağlı bazı dokuma fabrikaları kuruldu.

KİT'ler günümüze kadar büyüyerek etkinliğini sürdürdü. 1950'lerden itibaren özel sektöre daha çok ağırlık verildiyse de, KİT'lerin büyümesi ve yenilerinin kurulması sürdü. KİT'lerin mevcudiyeti, bilimsellikten çok 1930'lu ve takip eden yılların siyasi ve ekonomik tercihlerinden kaynaklanmıştır.

1980 yılında 24 Ocak Kararlarıyla başlatılan yeni ekonomik politikalar; KİT'lerin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre işletilmesi, ürettiği mallar üzerindeki korumanın

azaltılması veya tamamen kaldırılması, KİT reformu yapılarak kârsız KİT'lerin tasfiye edilmesi doğrultusunda oluşmuştur. 1994'de yürürlüğe giren 1983 sayılı yasa ile KİT'lerin hisse senedi yolu ile satılabilmesi veya işletme haklarının devredilmesine olanak sağlanmış oldu. Ardından da Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ) kurulması öngörüldü. 1986'da 3219 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Yasası çıkarıldı. Türkiye'de Özelleştirme ile ilgili tüm hazırlık çalışmaları Dünya Bankasının mali desteği ile Morgan Guaranty Trust Company Of Newyork tarafından yürütüldü. 1985'den beri ise özelleştirme çabaları ve uygulamaları büyük bir hızla devam etmiştir.

Özelleştirme, verimi arttırıcı; ülke ekonomisine katkı ve değer sağlayıcı bir anlayış içinde yapılmalıdır. Özelleştirmenin üç önemli ayağının bulunduğu bunun da en önemli faktörünün siyasi kararlılık olduğu, sistem ve ekonomik çevrenin de diğer önemli iki unsur olduğu bilinmelidir. Özelleştirme'de sistem anlayışında kurumsal yapı ve yöntemlerin de önemli olduğu ayrıca belirtilmelidir.

Özelleştirme Yasası ile özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar; Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) olarak iki kısımda ele alınmalıdır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri; Devlet Demir Yolları, Devlet Hava Meydanları, Tekel, Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon A.Ş. vb. gibi devlet tekeli niteliğinde olan kuruluşlardır. Bu işletmelerde özelleştirme özel kanunla yapılacak ve bu kuruluşlar işletme hakkının devri veya kiralama şeklinde özelleştirilecektir. İktisadi devlet teşekkülleri ise; sınai ve ticari nitelikli kuruluşlarla bunların iştiraklerinden oluşmaktadır. Sümerbank, Petlas, Erdemir, Kömür İşletmeleri, Tüpraş ve THY gibi kuruluşlar, bu kapsamda olup özelleştirilmeleri blok satışlar şeklinde olacaktır.

Bilindiği gibi özelleştirmenin 1984'ten itibaren yasal çerçevesi çizilmeye başlanmıştır. Bu dönemde çıkarılan kanun ve kararnamelerle özelleştirmede ilk adımlar atılmıştı. 1985 yılında, Sümerbank'ın Iğdır Pamuk Dokuma Tesisleri'nin satışıyla özelleştirme başlamış, arkasından ÇİTOSAN'a ait beş çimento fabrikası Fransız SCF firmasına satılmıştır. Bazı yem fabrikaları, Iğdır Ayakkabı Fabrikası, Gaziantep Tekstil Makinaları Fabrikası, Kemah Et Kombinası, Pasinler Sigara Fabrikası, Teletaş, Usaş gibi işletmeler özelleştirildi.

Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine ve bazı Kanun ve Kanun Hükmündeki kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair 4046 sayılı Kanunla neler getirildiğini özetlemek konunun açıklanmasında yararlı olacaktır.

KİT çalışanları: Özelleştirme sonucu iş kaybına uğrayacak olan personele hak edeceği mevcut tazminata ek olarak ayrıca iş kaybı tazminatı ödenecektir.

Emekliliğe özendirme: Özelleşecek kuruluşlarda emeklilik hakkı kazananlar, emekli olmaları durumunda emeklilik ikramiyeleri % 30 fazlasıyla ödenecektir.

Satanlara yasak: Özelleşecek kuruluşlarda görev yapacak personel, Özelleştirme İdaresi personeli ve Değer Tesbit Komisyonu üyeleri ile bunların eşleri ile çocukları, satışı tamamlanan kuruluşlarda iki yıl süre ile görev alamayacaklar.

Özelleştirme gelirleri: Satış gelirleri Özelleştirme Fonu adıyla oluşturulan yeni bir fonda toplanacak, bu para, Kamu Ortaklığı Fonu dışında hiç bir fona aktarılmayacaktır.

Kamu Bankaları: Ziraat Bankası ile Halk Bankası hariç diğer Kamu Bankalarının, özelleştirme hazırlık işlemleri iki yıl içinde tamamlanacak. Eximbank ise tamamen özelleştirme dışında tutulacaktır.

Yabancılar satış: Yabancılar yapılacak satışlarda, yabancıların Türklere tanıdığı olanakların aynısı tanınacaktır.

Tekel oluşturulmayacak: KİT'lerin satışında Tekeller yaratılmayacak. Satışlar rakip teşebbüslerin piyasaya girmesini engellemeyecek veya kısıtlamayacaktır.

Belediyelerde özelleştirme: Belediye ve İl Özel İdareleri de ticari amaçlı kuruluşlarını bu kanundaki hükümlere göre özelleştireceklerdir.

Kamu Ortaklığı Fonu: Bu Fonun yönetimi yasa ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bırakılmıştır.

Satışı yasaklananlar: Devlet Demir Yolları, Devlet Hava Meydanları İşletmesi, TEKEL, Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon A.Ş. özelleştirme dışına alınmıştır(1).

Özelleştirme, Rekabet yasası ve verginin toplumun bütün kesimine ölçülü ve adaletli bir şekilde yaygınlaştırılması ve toplumsal uzlaşmanın sağlanması ile mümkündür. Özelleştirme konusunda olumlu gelişmeler sağlayan ülkelerin başarısında, özelleştirmeye paralel olarak yürütülen sosyal destekleme programının payının büyük olduğu bilinmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmenin, büyümenin hızlandırılması ve verimliliğin artırılması, kamudaki yapısal dengesizliklerin düzeltilmesi, enflasyonun aşağı çekilmesi, zarar eden KİT'lerin devredilerek, kamu açıklarının azaltılması gibi nedenlere dayandığı ifade edilmektedir(2).

(1) Hürriyet, 24 Kasım 1994, s.11.

(2) A.g.g., s.11.

Serbest piyasa ekonomisine dayalı olarak özelleştirmenin sağlıklı ve kontrollü, adilâne gerçekleştirilmesi sosyal ve ekonomi dengelerin sıhhatli bir şekilde tesis edilmesi ile mümkündür. O halde serbest piyasanın rekabet anayasasının oluşturulması gerekmektedir. Serbest piyasa ekonomisinin anayasası olarak nitelendirilen "rekabetin korunması" hakkındaki yasa taslağı T.B.M.M. Genel Kurulu'ndan 1994 Aralık ayında geçerek yasalaşmıştır.

Yasa, mal ve hizmet piyasalarında rekabeti engelleyici, bozucu anlaşma yapılmasını önüyor. Yine çeşitli sektörlerde söz sahibi olan şirketlerin hakim durumları kötüye kullanmalarını yasaklayarak, para cezasına bağlıyor. Özelleştirme ne kadar önemli ise piyasadaki düzenleme ve kontrol fonksiyonlarını sağlayan rekabet yasasının da bir o kadar önemli olduğunu belirtmek gerekir.

Rekabet Kurumu (RK) hiçbir yerden emir ve talimat almadan çalışacak, idari ve mali yapısıyla tamamen özerk bir kurum olacaktır. 11 kişilik kurumun başkan ve üyeleri Bakanlar Kurulu kararnamesiyle atanacak rekabeti bozan ve yasaya aykırı davranan firmalara para cezası verecek, gerektiğinde bütün özel sektörün uymakla yükümlü olacağı içtihatlar da yaratabilecektir.

Özellikle belli sektörlerde ağırlığı olan kuruluşlar açısından önem taşıyan bu yasa "şirketler arasında rekabeti doğrudan veya dolaylı yoldan bozacak, engelleyecek ve kısıtlayacak, anlaşma, uyumlu eylem ve kararları" kesin olarak yasaklıyor.

Yasa bu anlaşma ve eylemleri şöyle sıralamaktadır:

- Mal ve hizmetlerin alım-satım fiyatı, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlarla her türlü alım-satım koşullarının saptanması,
- Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması veya kontrolü,
- Mal ve hizmetlerin arz ya da talep miktarlarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi,
- Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkarılması,
- Piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,
- Eşit hak, yükümlülük ve edimler için eşit durumlardaki kişilere farklı koşulların uygulanması,
- Anlaşmanın niteliği veya ticari geleneklere aykırı olarak, bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından sergilenmesi koşuluna bağlanması veya arz edilen bir malın tekrar arzına ilişkin koşullar getirilmesi.

Sıralanan bu durumlara karşın firmalar aralarında yaptıkları anlaşmaların aşağıdaki koşulları taşıdığını belirterek Rekabet Kurumu'ndan en çok beş yıl süreyle yasadan "muhafiyet" talep edebileceklerdir. Bu koşullar:

- Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,
- Tüketicinin bu anlaşmadan yarar sağlaması,
- İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,
- Rekabetin bu amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlandırılması şeklinde belirlenmiştir(3).

Özelleştirmeye kamuoyunda verilen destek, temelde şu üç noktada toplanabilir: 1- KİT'lerin kamuya olan yüklerinin azaltılması, 2- KİT'lerin siyasi birer malzeme olmaktan çıkartılması, yolsuzlukların önlenmesi, 3- Kamunun ekonomiden elini çekmesi, piyasa ekonomisine geçilmesi.

Özelleştirmenin tümüyle gerçekleştirilmesi, KİT'lerden kaynaklanan kamu açıklarını azaltabilir. Ancak kamu kesimi borçlanma gereği içinde KİT'lerin payı dikkate alınırsa temel sorunun yalnızca KİT'lerle ilgili olmadığı görülür. Kamu kesimi borçlanma gereği/gayri safi milli hasılaya oranı içinde konsolide bütçenin 1992'deki payı % 4.3, 1993'de % 6.9; KİT'lerin sırasıyla % 3.3 ve % 2.5'dur. Diğer yandan mahalli idarelerde sosyal güvenlik kurumlarının kamu kesimi borçlanma gereği içindeki paylarının sürekli arttığı görülmektedir.

1993 Yılında, kamu kesimi borçlanma gereği içinde konsolide bütçenin payı % 57.2, İşletmeciler KİT'lerin payı % 23.6'dır. 1993'den önceki yıllarla 1994'de kamu kesimi borçlanma gereği içindeki konsolide bütçe ağırlığını korumaktadır. Bu yönüyle KİT'lerin tümüyle özelleştirilmesi bir ölçüde kamu kesimi borçlanma gereğine olumlu etkide buluncaktır. Fakat kamunun açık sorunu devam edecektir. Özellikle konsolide bütçe yanında mahalli idarelerle, sosyal güvenlik kurumlarının kamu kesimi borçlanma gereğine katkısı artarak devam etmektedir. 1994'de tasarruflu KİT'ler de kamu kesimi borçlanma gereğine artı yönde etkide bulunmuşlardır.

Kamu kesimi harcamalarının GSMH'ya oranları incelendiğinde bu oranların 1992'de % 28.9, 1993'de % 31.7 olduğu görülmektedir. Kamu harcamaları içinde de konsolide bütçe harcamalarının payı yüksektir ve diğer kamunun harcamalarının artma

(3) Hürriyet, 09 Aralık 1994, s.11.

eğiliminde olduğu saptanmaktadır. KİT dışındaki kamudaki yolsuzlukların önlenmesi, kamu harcamalarının yerinde ve gereği gibi yapılması, özelleştirme ile sağlanacak bir husus değildir. Bu nedenle KİT'ler dışında kalan kamu, harcama ve bütçe disiplini yönünden ayrıca ele alınmak zorundadır. Dolayısıyla yolsuzlukların önüne geçilmesi, kamu organlarının siyasi bir malzeme olmaktan çıkartılması, yalnızca KİT'lerle sınırlı bir sorun değildir. Kamu İktisadi Kuruluşlarının satılması, kapatılması veya kısmi özelleştirmeye tabi tutulması, kamunun ekonomiden elini çekmesi anlamına gelebilir. Ancak unutulmamalıdır ki, kamu yaptığı harcamalar ve topladığı vergilerle ekonomiye müdahale etmeye devam edecektir. KİT'lerin özelleştirilmesi ile kamu, doğrudan mal ve hizmet fiyatlarını belirlemese de, vergi ve harcamalarla fiyatlara etkide bulunacaktır.

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların kamu kesimi borçlanma gereği üzerindeki etkisi ihmal edilecek düzeyde olup, 0.7 oranında kamu kesimi borçlanma gereği oranını artırmaktadır(1992 ve 1993).

Oysa ki konsolide bütçe ve KİT'ler dışında kalan diğer kamunun artma eğilimi gösteren açıkları birlikte değerlendirildiğinde, özellikle konsolide bütçe, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumları yönünden yapısal düzenlemelere gidildiğinde özelleştirme tek yöllü çözümlerden biri olacaktır(4).

Türkiye tüm dünyanın gerçeği olan özelleştirmeyi bir zorunluluk olarak karşısında bulmuş durumda. 1995 yılı Bütçe Yasa Tasarısı bu gerçeği tüm çıplaklığı ile ortaya koymaktadır. Nitekim 198 trilyon lira açık hedefi olan Bütçe Tasarısında iç ve dış borç faizleri ile maaş ödemeleri vergi gelirlerini aşmaktadır. Devlet, personeline 1995'de 420 trilyon ödemeyi öngörüyor. Toplam vergi geliri hedefi ise 880 trilyon lira. Bu hedef fazla iyimser. Büyük olasılıkla kamu kesimi ücret zamları daha yüksek oranda tutulacak. Bu yıl gerçekleşmesi beklenen % 5'lik küçülmenin etkisiyle vergi gelirlerinin de azalacağı hesaplanırsa bütçe açığının 198 trilyonda kalması pek mümkün görünmüyor. Türkiye 1995 yılında 12 milyar dolar dış borç ödeyecek. 5 milyar dolar cari fazla gerçekleştireceği düşünülürse, geriye 7 milyar dolarlık bir açık kalıyor. Bu paranın mutlaka bulunması ve borcun yeniden borçlanılarak ödenmesi gerekiyor. Tüm bu verilerin ışığında Türkiye'nin tek seçeneği kaldı: Özelleştirme. Bu programda kararlı olunursa giderler azaltılabilir ve geri dönüşsüz kaynak sağlanabilir. Özelleştirme Türkiye için kaçınılmaz bir sonuçtur. Burada önemli olan KİT'lerin satış fiyatından çok bu hareketi gerçekleştirecek olan hükümetin harcamalarını denetlemesidir. İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT)'lerin "Kuruluş yasalarını oluşturan yasa-gereçleri dikkatlice incelendiğinde; ticari, sınai ve

(4) Yeni Yüzyıl, 21 Aralık 1994, s.13.

devlet tekelinde olan faaliyetlerin icrasının yanısıra kamusal hizmetlerin varlığına özen gösterildiği tesbit edilmiş olacaktır. Ancak günümüzde bazı kamusal hizmetler ve KİT'ler arasında zorlama da olsa bir ilişkiyi kurmaya çalışmak, devletin ekonomi mantığını hiç anlamamış olmayı gerektirir. Devlet, kamusal nitelikteki hizmetlerini, diplomasi, ulusal güvenlik ya da eğitim gibi genel ya da katma bütçeli kuruluşlar aracılığı ile üretir. KİT'ler ise kamusal niteliği olmayan özel sektör tarafından da pekala üretebilecek, mal ve hizmet türleri üretilir. Belirli siyasi ve ekonomik konjonktürlerde, bazı kamusal niteliği olmayan mal ve hizmetlerin de üretimini devletin üstlenmesi doğaldır(5).

(5) Yeni Yüzyıl, 30 Aralık 1994, s.10.

Birinci Bölüm

ÖZELLEŞTİRMEYE GEÇİŞ DÖNEMİNDEKİ GÖRÜŞLER

1.1. ÖZELLEŞTİRMEYE GEÇMEK

Kamu sektörü faaliyetlerini özel sektöre dönüştürmeye yönelik uluslararası hareket, ulusallaştırma sürecine kıyasla daha da canlı bir yapıya sahiptir. Özelleştirme konusu, yaşamlarını kendi başlarına nasıl sürdürebileceklerini yeniden öğrenmek zorunda kalan yüzlerce kuruluşa ait sorundan oluşmaktadır. Bu kuruluşlardan bazıları, kendilerine karşı ticari yaşam savaşı vermek zorunda oldukları bir takım yerli ve uluslararası rakip firmalardan kaynaklanan rekabet gerçeğini kavramak zorunda kalmış olan devlet tekelleri olmuştur.

Bazılarını birden fazla müşteriye sahip imalatçı işletmeler teşkil ederken; bazıları da giderek genişleyen bir uluslararası pazar içinde serbest rekabet ortamında çalışan petrol şirketleri ya da evvelce güç şartlar altında bulundukları zaman devlet tarafından satın alınmış ve şimdi de ülkenin kasasını boşaltmakta olan, zararına çalışan, kuruluşlardan oluşmaktadır. Bu grup kurumlar içinde, hâlâ stratejik bakımdan önemli sayılan sanayi kuruluşları da mevcuttur. Özelleştirmeyi takiben bu gibi kurumlar, genellikle ulusal menfaatleri veya müşteri yararlarını korumak amacıyla tasarlanmış ve katı bir yapıya sahip olan yeni yönetmelik usul ve esaslarının gereklerine uymak zorunda kalmışlardır.

Örneğin Fransa'da sosyalist bir hükümet kurulmasından sadece bir kaç yıl önceki dönemde, sigorta ve bankacılık kesimleri, ulusallaştırıldıktan sonra yeniden özel sektör statüsü kazanan ilk kuruluşlar arasında yer almışlardır. Devletten çok piyasaya hizmet verebilmek için kendilerini yeniden ayarlayabilme hususu, bu kuruluşların ana sorununu oluşturmuştur.

Dünyada görülen tüm özelleştirme işlemlerinde ortak olan husus, sözkonusu kuruluşun, özel sektörün rekabet dünyasında kendi yaşamını sürdürebilmek için köklü bir değişime uğramak zorunda olmasıdır. Özelleştirilen ve derhal rekabet piyasalarının içine

itilen şirketlerden bazıları, ortama çabuk ayak uydurabilmiş; büyük oranda devlet kontrolü altında tutulan hemen hemen tekel niteliğindeki bir piyasada faaliyet gösteren bazı şirketler ise karakteristik resmi sektör huylarını bırakmak açısından çok daha az baskı altında tutulmuşlardır. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, bu gibi kuruluşların gerekli değişimlere nasıl hazırlandıkları ve bu değişiklikleri nasıl gerçekleştirdikleri, bir sektörden diğerine geçiş sürecinden kaynaklanan karmaşık yapıdaki sorunlarla nasıl başa çıkabildikleri ve dönüşümden itibaren varlıklarını nasıl sürdürebildikleri araştırmaya değer konu başlıklarıdır.

Gerek bu örneklerin, gerekse araştırmalar sırasında karşılaşılan diğer durumların incelenmesi, birçok ortak sorun alanının mevcudiyetini ortaya çıkartmış ve özelleştirme yolunu izleyen her işletmenin bunları dikkate alması gerektiği gerçeğini ortaya koymuştur. Bu gibi ortak sorun alanları şöyle sıralanabilir:

Şirket üst yönetiminin, özelleştirme mekanizmaları karşısında yüklendiği taahhüt düzeyi son derece yüksektir. Dikkatin başka bir yere yoğunlaştırılması nedeniyle, üst yönetimin işleri ihmal etme ihtimali gibi önemli bir tehlike de mevcuttur. Bu nedenle, özelleştirme sürecinde, söz konusu kurum içindeki günlük iş akışının sorumluluğunu devralabilecek nitelikli ikinci bir ekibe kuvvetle ihtiyaç vardır.

Bazı değişikliklerin özelleştirmeden çok önce yapılmış olması gerekir. Örneğin, basit biçimde fon tahsisinden çok, ayrıntılı bütçeleme yapabilen muhasebe teknikleri ve pazarlama gibi kilit fonksiyonları yerlerine oturtabilecek yapısal değişimler yapılmış olmalıdır.

Hemen hemen her ne şekilde olursa olsun kitlesel bir kültür değişimi de zorunludur. Kültürel değişim zaman alıcı bir olaydır (Örneğin; bir kaç yüz personel istihdam eden bir kurum için bu süreç en az beş yıl, daha büyük işletmelerde ise daha da uzundur).

1.2. ÖZELLEŞTİRME OLAYI

Resmi ve özel sektörler arasında işletmelerin bir sektörden diğerine yer değiştirme hareketi tamamen yirmibirinci yüzyıla mal edilebilecek bir olay değildir. Tarih boyunca hükümetler, ekonomik altyapıyı oluşturan unsurları doğrudan kendi kontrolleri altında tutmuşlar ve bu süreç içinde zaman zaman kendi stratejik veya politik etkilerine azalma meydana geldiğinde bu unsurları serbest bırakmışlardır. Birçok hükümet, sermayesi tamamen devlete ait güçlü tekeller kurarak bunları medya üzerinde hakim kılmışlardır. Bu, başlangıçta posta hizmetlerinde yapılmış ve bilahare yirminci yüzyılda ortaya çıkan yeni medyalar (önce radyo ve televizyon) yaygınlaştırılmıştır. Bununla beraber, yirminci yüzyıl içinde kamu mülkiyetinde meydana gelen bu müthiş büyüme, o devrin hükümetlerinin gücünü ayakta tutan unsurlardan çok daha farklı ideolojik gerekçelerden kaynaklanmıştır. Bu konuda kilit rol oynayan sebepler şöyle sıralanabilir:

Üretim araçlarının özellikle yol, su, elektrik ve enerji üretimi ile dağıtımı gibi ulusal refahın sağlanması hususunda geniş öneme sahip olanların yönetilmesi gerektiğine ilişkin temel sosyalist inanç. Bu hususun genellikle iki sektörün ortak mülkiyetinden ziyade sadece devlet mülkiyetine yol açmasının nedenleri kendi bünyesi içinde ele alınıp incelenmesi gereken bir konudur.

Stratejik öneme sahip özel sektör işletmelerinin başarısızlığa uğraması veya başarısızlığa yakın bir konuma gelmeleri birçok durumda böyle bir olaydaki yegane kurtarıcı taraf o günün hükümeti olmuştur.

Türkiye'de Asil Çelik, İngiltere'de Rolls Royce, İtalya'da IRI ve Yunanistan'ın ulusallaştırılmış şirketlerinden birçoğu buna örnek teşkil eder. Genelde, içinde bulundukları atıl durumdan kısmen de olsa kurtarılıp iyileştirilen kuruluşlar devlet mülkiyetinde kalmışlardır.

Yeni teknoloji alanlarının harekete geçirilmesi konusunda önceden sezinlenen ihtiyaç, İngiltere'de Amersham International ve British Aerospace uluslararası havacılık ve uzay kuruluşu bu faktöre örnek teşkil eder.

Resmi sektör kurumlarının aynı statüdeki kurumlarla alım-satım faaliyetlerinde bulunmaları konusundaki doğal tercih. Bu husus, birçok durumda politik ideolojilerin yardımı ile ticari faaliyetlerin, taşaronlardan çok doğrudan doğruya yerel makamlar tarafından yürütülmesine yol açmıştır. Bu ulusallaştırmayı tırmandırma sürecinin netice itibarıyla bir mekanizma boşluğu yaratacağı konusu kaçınılmazdır.

İşletmelerin yeniden özel sektöre dönüştürülmesi kavramını teşvik eder nitelikte de birçok faktör vardır. Bu konuda yapılan araştırmalar genelde devlet mülkiyetinde olan kurumların aynı sektörde faaliyet gösteren özel kuruluşlara oranla daha az verimli olduklarını ve ülke kaynaklarının değerlendirilmesinde negatif rol oynadıklarını göstermiştir. İngiltere'deki özelleştirme, Thatcher hükümetinin "Laissez Faire" ve "popüler kapitalizm" politikaları ile aynı doğrultuda meydana gelmiştir. İngiliz hükümeti, sırtındaki ticari yüklerin getirdiği engellerden kurtarmaya yönelmiştir. Bu hareket, hemen sonra, sosyalist hükümetlerin hakim olduğu Şili gibi gelişmekte olan ülkeler ile Fransa dahil, Batı Avrupa ülkelerinin çoğu tarafından izlenmiştir. Daha yakın tarihlerde, bu özelleştirme hareketinin sınai üretim ve hizmet sektöründe faaliyet gösteren kuruluşlarının çoğunluğunu özel mülkiyete dönüştürme eğiliminde olan Doğu Avrupa ülkelerinde de başlatıldığını görüyoruz. Sonuç olarak nasıl ulusallaştırma süreci ile birlikte çeşitli tartışma ve çekişmeler ortaya çıkmışsa, özelleştirme süreci de kendisini savunan ve eleştiren birçok tezi üzerine çekmiştir.

1.3. ÖZELLEŞTİRME KONUSUNDAKİ TARTIŞMALAR

Peter Drucker'ın 1969 yılında yayınlanan "The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society" (Bir Devrin Kapanışı: Değişen Toplumumuzu Yönlendiren Temel Unsurlar) adlı kitabında, özelleştirme konusundaki tartışmaların ana hatlarına yer verilmiştir. Bu kitapta Drucker, hükümetinin amacının "Hükümet Etmek" yani strateji belirlemek ve bu yönde kararlar almak olduğunu, söyler. Yazara göre, şayet hükümet iş hayatına girmek ve bir ticari kuruluşu işletmek zorunda kalırsa, "hükümet etmek" şeklinde tanımlanabilecek temel görevinden sapmış olur.

Özelleştirmenin öncelikli olarak sağlayacağı yararları şu şekilde sıralamak mümkündür(1).

a) Daha Verimli Kaynak Kullanımı: Herhangi bir sektördeki tekel, hassas bir şekilde kırılarak rekabetçi şirketler haline dönüştürülme bile, bir özel işletmenin kendine özgü teşvik tedbirleri ve disiplinleri ve keza mülkiyeti sonsuz değere sahiptir. Kârlılığa yönelik motivasyon, gerek müşterileri tatmin etmek, gerekse kaynakların verimli biçimde kullanılabilme gereklerini yerine getirmek bakımından güçlü bir tahrik unsurudur.

b) Tüketicinin ve Çevrenin Daha İyi Korunabilmesi: Tek yönlü denetim sağlamanın yegane yolu, mülkiyeti özel sektöre bırakarak, denetimin tamamen bağımsız olmasını sağlamaktır.

c) Mülkiyete Daha Geniş Katılım İmkânı: Özelleştirme, bir bakıma çok sayıda insanın, ürünlerini kullandıkları ya da çalıştıkları şirketlerde hisse sahibi olabilmesi demektir. Bir şirkette çalışan yöneticilerin ve hizmetlilerin aynı zamanda şirketin ortağı konumunda olabilmesi şirketin başarısında doğrudan rol oynayan bir faktördür. Su ve elektrik kurumlarının özelleştirilmeleri sırasında, müşterileri kendi yerel su ve elektrik şirketlerinden hisse satın almaya yönelik olarak teşvik etmek suretiyle, daha geniş çapta hisse mülkiyeti kavramının geliştirilmesi gerekir. Konuya bir bütün olarak bakıldığında, bireyleri genel anlamda tasarruf kurumları ve emeklilik fonları (emekli sandığı vb.) kanalıyla tasarrufa yönlendirmekten çok, direkt olarak hisse senedi satın almaya teşvik etmek yararlı olabilir.

Başarılı bir rekabet sağlamanın temelinde özelleştirme yatar(2). Bir özel şirket üretimini kalite, teknik özellikler, maliyet vb. faktörler açısından tüketicinin ihtiyacına göre ayarlar. Aksi halde piyasadan çekilmelidir. Özel sektörde piyasa koşulları ve tüketici talebi

(1) David Clutterbuck with Susan Kernaghan and Deborah Snow, Going Private (1991), Printed and bound in Great Britain by Mackays of Chatham PLC. Chatman, Kent s.3.

(2) Nicholas Ridley, İngiltere, Ticaret eski Bakanı, a.g.e., s.4.

egemendir. Kamu sektöründe ise tekel faktörü ve sübvansiyonlar nedeniyle tüketiciden çok satıcı hakim durumdadır.

Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan ekonomik sorunlar çözme yöntemlerinden biri olarak özelleştirmeyi benimsemektedir. Nitekim özelleştirme konusu, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun üçüncü dünya ülkelerinin borç problemlerini çözmek için yaptığı araştırma çalışmaları sırasında benimseyerek desteklediği politikalardan biri olmuştur. Günümüzde yardım olarak, uygun şartlara sahip (soft) kredilerin modası geçmiş olup, Washington'da artık söylenen kelime "yeniden yapılanma"dır. Devlet harcamalarını azaltmanın ve bu yapısal ayarlama sürecinde ödünç almanın bir şekli de devlet varlıklarını satmaktır. Bu aktif kıymetlerin bir çoğu yalnız nama yazılıdır; çünkü bunlar devletin pasiflerini oluşturmaktadır. Özelleştirme, iflasın eşiğine gelmiş bir ülkenin uluslararası sermayeyi çekebilmesi için bir yöntemdir(3).

Politics of Privatisation in Western Europe (Batı Avrupa'daki Özelleştirme Politikaları) isimli kitapta John Vickers ve Vincent Wright'a göre, gerek Fransa'da ve gerekse İngiltere'deki sağ kesim, çeşitli stratejik ve politik nedenlerden dolayı devlet kontrolünün azaltılmasından yanadır. Çünkü bu kesim, özelleştirmenin resmi ve özel sektör arasındaki sınırını özel sektör tarafına doğru kaydırabilmenin bir yolu olduğu görüşünü sürdürmektedir. Bu grup, ayrıca, İngiltere'de 1983'den ve Fransa'da 1986'dan itibaren 1988 yılına kadar devam eden dönem içinde, özelleştirme operasyonunda etkin rol oynayan kişi ve kurumları motive eden unsurlar ideolojik kaynaklardan esinlenmiş ve temel daha geniş bir stratejiye dayanmış; buna karşılık, diğer ülkelerde bu motivasyonlar daha ziyade sebep/sonuç arasındaki ilişkilere dayalı, pragmatik gereksinimlere bir yanıt teşkil etmiştir(4).

Wright ve Vickers'a göre, özelleştirmenin ekonomik nedenlerinden biri de; hükümetleri hoşla gitmeyen politik seçeneklerden uzaklaştırmak suretiyle katı emek politikalarının benimsenmesini kolaylaştırmasıdır. Şöyle ki; "iddia edildiği üzere, özel yönetimin, verimsiz iş uygulamalarını ve istihdam düzeylerini koruyan sendikalarla uğraşabilme şansı da yüksektir". Yazarlar şu hususa da işaret etmektedir. Bazı ülkeler, sermaye piyasalarına yeni yatırımcıların dahil olmasını sağlayarak genişletebilme ve kuvvetli pazar konumlarına sahip, belli bir olgunluk düzeyine erişmiş şirketler lânse ederek bu piyasaları derinleştirebilme ümidiyle özelleştirmeye gitmişlerdir. Avrupa'daki destekçileri, bu özelleştirme operasyonunun aynı zamanda borsanın büyümesine ve gelişmesine de katkıda bulunacağı iddiasındadırlar.

(3) Colin Chapman, İngiliz, Ekonomi yazarı, a.g.e., s.4.

(4) A.g.e., s.4.

Yine bu yazarların belirttiğine göre, İspanya'da ve İtalya'da yerleşik INI, IRI ve ENI gibi,devlete ait holdinglerin başında bulunan deneyimli yöneticiler, özelleştirmeyi, menkul kıymet portföylerini rasyonelleştirme ve yatırım stratejilerini yeniden düzenleme yöntemi olarak görmüşler ve; özelleştirme kanalıyla; zararına veya çok düşük kâr marjında çalışan işletmeler aynı portföy içine alınarak daha verimli çalıştırılabileceklerini, bilançoların iyileştirilebileceğini ve ürün konusundaki ihtisaslaşmayı sağlamak bakımından daha hassas bir sistem getirebileceklerini düşünmüşlerdir. Özelleştirme yolu ile, halen uluslararası rekabetin ve giderek daha da çok bütünleşmiş bir yapıya sahip olan Avrupa pazarının gerektirdiği büyüklüğe dayanabilmek için iki veya daha çok sayıdaki şirketin birleşmesi sürecini da hızlandırıp kolaylaştıracağı düşüncesi de yaygındır. Seat'ın Volkswagen'e ve Alfa Romeo'nun Fiat firmasına satışı bu düşüncelyi doğrular nitelikte gelişmelerdir. Fransa'da telekomünikasyon ve ağır sanayi mühendisliği alanında faaliyet gösteren Campagnie Generale d'Electricite (CGE) grubunun, özelleştirilerek telekomünikasyon varlıklarını ITT ile müşterek teşebbüs ortaklığı kurmak suretiyle birleştirmesi ve böylece bugün dünyada AT&T'den sonra gelen ikinci büyük telekomünikasyon grubunu yaratması olayı, ölçek ekonomileri üzerindeki tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Özelleştirme konusunun taraftarları, bu operasyondan yarar sağlayan tarafın yalnızca özelleştirilen şirketler olmadığını söyler. Örneğin Adam Smith Enstitüsü'nün başkanı olan Madsen Pirie, Capital Account Magazine'de yayınlanan bir makalesinde şu hususları beyan etmektedir: Özelleştirmenin yarattığı darbe etkisi, şirketlerin kendileri üzerinde meydana getirdiği etkidenden çok daha büyük olmuştur. Bu özelleştirilen şirketler elbette pek çok gözlemcinin beklentilerinin de ötesinde bir gelişme kaydetmişlerdir; fakat bu gelişim, diğer özel sanayi kuruluşlarının girdileri üzerine yarattığı olumlu etki ile bu gibi kuruluşlara da yarar sağlamıştır. Geliştirilmiş hizmetler, rekabet edici düzeyde fiyatlandırma ve alternatif seçeneklerle; diğer iş kollarında faaliyet gösteren işletmeler de kendi performansları üzerinde bir takım yararlar görmüştür. Özelleştirme; enerji, ulaştırma ve haberleşme gibi birçok girdiler üzerinde etkili olmuş ve sonuç olarak diğer firmalar da kendi kârlılıklarında artış sağlamışlardır. Bu gibi firmalar artık, evvelce devlet işletmesi dönemindeki duruma kıyasla daha verimli, daha çok rant sağlayan, daha az maliyetli, daha değişken bir yapıya kavuşmuş olan hizmetlere girmektedir(5).

Özelleştirme kapsamı dışında tutulan resmi sektör kuruluşları bile bu durumdan kazançlı çıkmışlardır. Henüz özelleştirilmemiş olan kuruluşlar, kendi sıralarının da geleceği beklentisi içinde kendi performanslarını yükseltmişlerdir. Özel sektör pazarına giriş konusundaki hazırlık süreci, belirli bir disiplinin oluşmasını sağlamıştır. Özelleştirme progra-

(5) A.g.e., s.6.

mı, hâlâ kamu sektörü çerçevesi içinde kalan kurumları bile etkileyen, bir bütün olarak "Özelleştirme Kültürü" yaratmıştır.

1.4. ÖZELLEŞTİRMEYE KARŞI ÇIKAN TEZLER

İngiliz Sendikalar Kongresi yetkililerinden Bill Callaghan(6), bir makalesinde, özelleştirmeye karşı çıkan şu kuvvetli tezi ortaya koymuştur:

(a) Özelleştirme; Kamu işletmelerinin, belli temel hizmetleri garanti eden ve özel sektörün uygulayamayacağı veya uygulamak istemeyeceği yöntemlerle ulusal çıkarları destekleyen ve geliştiren niteliği ile modern ekonomilerin hayati önemi haiz ve ayrılmaz birer parçası olduğu gerçeğini gözardı eden doktriner bir politikadır.

(b) İngiltere'deki özelleştirme, taraflarının iddia ettikleri gibi rekabetin yaygınlaşmasına katkıda bulunmamakta; bunun yerine, kitleleşmiş yapılarıyla bir nevi tekel oluşturan veya bu konuma yakın düzeydeki birtakım özel sektör gruplarına finansal destek sağlamaktadır.

(c) Yine önceki iddiaların aksine, özelleştirme, sermayesi devlete ait olup zarar etmekte olan kurumları içinde bulundukları durumdan kurtarmaya ve bunları kâr getiren işletmeler haline dönüştürmeye yönelik bir hareket değildir. Örneğin, Londra Menkul Kıymetler Borsasında özelleştirme amacıyla satılan kamu sanayi işletmelerinin tümü, özelleştirilmelerinden önce de kâr edebilen, başarılı kurumlar idi.

(d) Tipik olarak borsa kanalıyla şirket aktiflerinin fiilen elden çıkarılması operasyonu tamamen yanlış biçimde ele alınmış olup, özelleştirme sırasında şirketler, birbirinin ardısıra, gerçek değerlerinin ciddi oranda altında değerlendirilmiş ve bu da doğal olarak, kolay kazanç peşinde koşan spekülâtlörlere ödöl olarak verilen bir prim olmuştur.

(e) İngiliz Sendikalar Birliğı tarafından öne sürölen fikir ise, özelleştirmenin sanayi alanındaki ilişkilere zarar verdiği, iş ve gelir güvence konusunda belirleyici nitelikte bir faktör olmadığı ve birliklerin üyelerini etkin biçimde temsil edebilmelerini daha da zorlaştırdığı şeklindedir.

(f) Özelleştirmenin, tüketiciler açısından yaşamı daha da çekilmez bir duruma getirdiğı görölmektedir. Yerel idarelere hizmet veren müteahhitlerin gösterdiği düşük performans, belediyeler ve yerel sağlık kurumlarının hizmetleri, büyük ölçüde özelleştirmeyi reddetmesinde rol oynayan başlıca etken olmuştur. Ayrıca, bağımsız araştırmalar-

(6) Bill Callaghan, European Research Review, Ağustos, 1988.

dan elde edilen sonuçlar, tüketicilerin British Telecom hakkındaki hoşnutsuzluğunun, şirketin satılmasından önceki döneme kıyasla şimdi daha da çoğaldığını kanıtlamaktadır.

Özelleştirme konusunda yapılan bir kamuoyu araştırmasına göre(7); su, elektrik, gaz gibi temel hizmetlerin, savunma sanayiindeki fabrikaların ve donanmaya ait tersanelerin, kamu mülkiyetinde bırakılmasını desteklemeye devam eden somut bir halk çoğunluğu vardır. Sanayinin çerkerdeğini oluşturan sektörlerin ve yerel idareler tarafından yürütülmekte olan otobüs hizmetlerinin kamu mülkiyetinde kalması fikrini desteklemeye devam eden somut bir halk çoğunluğu da mevcuttur. Bu halk kitlesinde, o zamana kadar özelleştirilmiş olan sanayi kuruluşlarının ve özellikle British Telecom şirketinin çok ucuza satıldığı fikri hakimdir. İngiliz İşçi Partisi, özelleştirmelerin çoğuna ve işlemlerin yürütülme şekline şiddetle karşı çıkmıştır. Bazı durumlarda, örneğin Sular İdaresinin özelleştirilmesinde, yeniden kamulaştırmaya dönülmesi konusunda partinin kesin taahhüdü vardır. Bununla beraber, parti doğrudan ve derhal kamulaştırmaya dönmekle birlikte ortaya çıkacak çok yüksek maliyetlere şimdiden angaje olmak da istememektedir. Financial Times'a beyanat veren parti yetkilileri şu açıklamada bulunmuşlardır; "Sanayinin bir günde kamu mülkiyetine sokulmasının mümkün olmayacağını kabul ediyoruz. Fakat, su kanununda kendisine tanınan yetkilere dayanarak bir sosyal güvenlik bakanının mevcut düzenleyici mevzuatta yer alan öncelikleri değiştirebileceği hususunu da kabul etmek gerekir. "Bu yetkiler, özel sektör şirketlerinin karar alma konusunda nisbeten küçük bir serbestiye sahip oldukları noktaya kadar, devletin düzenleyici kontrol rejimini daha da sıkılaştırmak, su kalitesinin daha kısa tutulan termin programları çerçevesinde karşılanması konusunda yeni hedeflere yönelmek, özelleştirilmiş olan kurumların ortaklarına cazip düzeyde kâr payı ödemesi yapamayacakları bir duruma gelene kadar şarj artışlarını azaltmak gibi birtakım konuları içerebilir. Politik bakımdan kabul edilebilir bir çözüm olarak, bu yöntem vergilerin yükseltilmesine kıyasla çok daha cazip olabilir. Fakat, bu çözüm uygulama açısından sadece yardımcı işletmeler ve diğer monopol veya duopoller için geçerlidir. Özelleştirmenin bir sonucu olarak, bazı ülkelerdeki küçük hissedarların sayısında artışlar olmuştur. Örneğin Fransa'da bu sayı 1 milyondan 5,5 milyona yükselmiş, İngiltere'de ise 2 milyondan 9 milyona çıkmıştır. Fakat uygulamada, bu kesim içinde, bir defadan daha fazla hisse senedi alımı yapanların oranı oldukça azdır. Dahası, İngiltere'deki Liberal Demokratların özelleştirme konusundaki sözcüsü olan Malcolm Bruce'un da değindiği gibi, sermaye temininde rakamlar yükselirken ve insanlar hisselerle nakit para yatırmaları oldukça düşmektedir. Chapman, ilginç açıklamasında, British airports Authority (İngiltere Hava Meydanları İşletmeleri Kurumu)'nun özelleştirme sonrasındaki dönemde izlediği politika nedeni ile, normal

(7) Charles Isley, "National Opinion Polls", Araştırma Kurumunun Yetkilisi, (A.g.e., s.8).

seviyelerin üzerinde fiyatlandırmalara yol açtığı ve gereksiz biçimde iş alanlarını çeşitlendirme eğiliminde olduğu iddiasında bulunarak, bu durumun yarattığı sonuçları şöyle özetlemiştir. "British Airports Authority (BAA)'nın 1987/88 döneminde elde ettiği 523 milyon sterlinlik toplam satış hasılatının yarısından az bir kısmı (% 43.6'sı) doğrudan olarak uçuş faaliyetlerinden sağlanmış; Duty Free Shop'lardan elde edilen % 53.9 düzeyindeki gelir ise aslan payını oluşturmuş, geriye kalan kısım da diğer perakende satışlardan ve otopark gibi faaliyetlerden elde edilmiştir. BAA'nın kârını yükseltmek amacıyla ve baskı derecesinde hertürlü çareye başvurduğu günümüzde ise, aracınızı Heathrow ve Gatwick'e park etmeniz bedeli, Londra'nın batı kesimi veya şehir merkezine kıyasla çok daha yüksektir. Özel tekelleri beslemek üzere hazır durumda bekleyen bir hükümete sahip olmanın sakıncası işte bu noktadır. Havaalanlarının çoğu yalnızca birer gazete bayii, hediyeelik eşya dükkanı ve Free Shop'la sınırlı iken Londra'nın Heathrow hava limanındaki terminal binaları, tuhafiye, gömlek, kravat vb. gibi her türlü giyim eşyasından tutun da hediyeelik eşya ve her çeşit yiyecek ve içecekleri satınalabileceğiniz süpermarket ve Gallerialar gibidir. Gatwick Havaalanı daha da beter... İşte bu durum özelleştirmenin yol açtığı bir sonuçtur. BAA'nın yöneticileri uçakların zamanında kalkışlarından ne kadar zevk alıyorlarsa, mağazalarındaki kasa makineleri seslerinden de en az o kadar zevk almaktadırlar.

Meksika'da geniş kapsamlı bir özelleştirme programına sahiptir. Bu ülkedeki özelleştirme hareketine karşı yapılan eleştiriler, hükümetin izlediği programla tekelleri kırmaktan çok, yeni tekeller yaratmış olduğunu iddia etmektedir. Örneğin Meksika'nın başlıca bakır şirketlerinden biri olan Cananea, ülkenin önde gelen diğer bir bakır şirketine satılmış ve sektörde başka bir büyük firma olmadığından bakır piyasasının % 96'sı bu şirketin kontrolü altına girmiştir. Diğer bir eleştiri konusu da, Meksika'daki dev holdinglerin firmalardan pek çoğunu toplamış olmasıdır. Bazılarının iddiasına göre, hükümet, kendi ekonomik programına ve fiyat kontrollerine destek sağlamaları karşılığında, bu büyük şirketlere çok fazla cömert davranmaktadır. Financial Times'da yayınlanan bir yorumunda, Damian Fraser, Meksika hükümetinin muhtemelen bütün dikkatini devlet gelirlerini yükseltme konusu üzerinde yoğunlaştırdığını; özelleştirmenin ülke sanayiinin yapısı üzerinde yarattığı etkileri ise hiç dikkate almadığını belirtmektedir(8).

1.5. GELECEĞE BAKIŞ

Özelleştirme hareketine öncülük eden ülkelerde (örneğin İngiltere'de) atılan adımlar artık yavaşlamış olsa bile, başka ülkelerde hız kazanmakta olduğundan; özelleştirmeye destek veren ve karşı çıkan tartışmalar, hiç şüphesiz, önümüzdeki yıllarda da

(8) Dr.Davit Clutterbuck, Susan Kernaghan, Deborah Snow, Going Private (1991), s.10.

sürecektir. Belirleyici faktörler(9) kesinlikle şu hususları içerecektir.

(a) Özelleştirme ilkesi lehindeki ve aleyhindeki politik ideolojilerin gücü;

(b) Baştaki hükümetin, programını yürütebilme konusunda kendisine duyduğu özgüven düzeyi Özelleştirme hususunda en büyük güçlükler içinde bulunan Doğu Bloku ülkelerinin, en istikrarsız hükümetlere sahip olan ülkelere karşı oluştuga dikkat edildiğinde (Hükümet içindeki çekişmelerin, serbest pazar ekonomisine yönelik hareketleri felce uğrattığı Sovyetler Birliği de bu gruba dahildir);

(c) Kamuoyunun ve politikacıların, savunmasız olarak birtakım kısıtlamalar empoze etmeksizin, bazı büyük şirketlerin yabancı sermaye mülkiyetine geçmesini kabul edebilme derecesi;

(d) Bankaların ve hükümetlerin, alışılmışın dışındaki finansman şekilleri (örneğin hisse senedi karşılığında borçlanma" gibi) üzerinde uzlaşma sağlayabilme derecesi;

(e) Fon kaynağı olarak finans sektörünün sağlığı;

(f) Hükümetlerin işletmeleri satışa hazırlama aşamasında gösterebileceği sabrın derecesi. Birçok ülkedeki özelleştirme programları, işletmelerin özel sektöre geçişlerinde çok aceleci davranılması nedeniyle karşılaşılan olumsuzluklardan dolayı geriye gitmiştir.

(g) Hareketi olumlu yönde etkileyecek profesyonel tavsiyelerin mevcudiyeti;

(h) Geniş kapsamlı ve çok sayıda dalgalanmaları ekonomisi içinde eritebilecek yerel ve dünya para piyasalarının ayırdedilme kapasitesi;

Tüm belirtiler, özelleştirmenin en azından önümüzdeki on yıllık dönemde dünya ekonomisi üzerinde belirleyici bir faktör olacağı yönündedir. Bu dönemde özelleştirilecek kuruluşların, evvelce 1990'lı yıllarda özelleştirilmiş olan kurumların yaşadığı iyi ve kötü deneyimlerden çok şey öğrenebileceği umudunu da muhafaza etmek gerekir.

Sonuç olarak, özelleştirme, iyi hazırlanmış, tartışılmış, kamuoyuna anlatılmış bir program bütünlüğü içinde ele alınmak zorundadır. Ayrıca özelleştirmeyi bir istikrar programıyla ve bir sanayi stratejisiyle ilişkilendirmek zorunludur(10).

(9) Tristan Garel, Jones, Parlamento Üyesi, İngiltere'de Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, Sheraton, Ankara 1 Aralık 1993, Yayın No. TÜSİAD-T/94, 1-166.

(10) Halis Komili, 12 Ekim 1993, TÜSİAD, Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, Swiss Otel, Perpa Dergisi, s.16.

İkinci Bölüm

TEMEL KAVRAMLAR

2.1. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI VE AMACI

Geniş anlamda özelleştirme, kamu iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan uygulamalar olarak ifade edilebilir. Bir başka deyişle, özelleştirme milli ekonomide serbest piyasa ekonomisini güçlendirecek ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak uygulamaları içermektedir.

Dar anlamda özelleştirme ise Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel sektöre devrini ifade etmektedir.

Özelleştirmede başarının 5 adet gayet önemli maddesi vardır:

Birincisi, hedefler kavranmış olmalıdır: neden özelleştirme;
İkincisi, yöntemler bilinmelidir: nasıl özelleştirme;
Üçüncü ve en önemlisi, kamu kuruluşunun değerlendirilmesidir: neyi özelleştirme;
Dördüncüsü, söz konusu tarafların tanınması: işin içine kimler girecek ve bunların çıkarları nelerdir;

Özelleştirme politikasının esas ekonomik gayesi serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve ona işlerlik kazandırmaktır. Serbest piyasa ekonomisinin güçlenmesi sonucu rekabet ortamının gelişeceği, kaynakların kullanımında ve dağılımında etkinliğin sağlanacağı ve sonuçta da verimliliğin artacağı görüşü egemendir.

Özelleştirmenin sosyal bir amacı da servetin geniş kitlelere yayılmasını sağlamaktır. Özelleştirme politikasının bu amaca uygun olarak kullanılabilmesi için KİT hisse senetlerinin çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine belli imkanlarla satılması bu kesime gelir transferi yapılması gerekmektedir.

Özelleştirmenin bir diğer amacı ise; sermaye piyasasını geliştirmek, hisse senetleri ve tahvillerin alınıp satıldığı sermaye piyasasında, özel tasarrufların yatırımlara kanallize edilmesini sağlamaktır. Özelleştirme politikası ile özel yabancı sermayenin gerek

dolaysız yatırımlar, gerekse portföy yatırımları olarak ülkeye çekilmesi mümkündür.

Son olarak özelleştirmenin bir amacı da; Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Hazine ve Merkez Bankası üzerindeki yükünü hafifletmek ve devlete gelir sağlamaktır.

Meksika'nın İspanya Büyükelçisi Jesus Silva Herzog(1), özelleştirmenin bazı temel prensiplerini şöyle belirtmektedir:

- 1- İstikrarsız bir ortamda özelleştirme sürecini devam ettirmek çok zordur.
- 2- Devlet teşviklerine alışan özel sektörün de teşviksiz yaşamaya alışması gerekir.
- 3- Deneyim kazanmak için tasfiye ve satışa küçük firmalardan başlamak gerekir.
- 4- Bazı durumlarda tasfiye, bazı durumlarda ise yeniden yapılandırma yararlı olabilir.
- 5- Karar alma süreci merkezileştirilmelidir.
- 6- Ödemelerin taksitlendirilmesinden kaçınılmalı ve nakit ödeme için, her türlü esneklik sağlanmalıdır.
- 7- Özelleştirme süreci kolay anlaşılır ve şeffaf olmalıdır.
- 8- Özelleştirme ile yaratılan kaynaklar asla cari harcamalarda kullanılmamalıdır.
- 9- Özelleştirmeye devlet, temel görevlerini daha iyi yerine getirecek biçimde güçlenecektir.
- 10- Yalnız fiyat değil, alıcının kim olduğu da önemlidir. Yeni tekellerin oluşmasına izin verilmemelidir.

Özelleştirmede bu güne kadar yapılan tartışmalarda önemli üç konu, üç perspektif ortaya çıkmaktadır.

Bir tanesi kurumsal yapı, institutional framework dediğimiz kurumsal yapı. Bunun da üç boyutu vardır. Özelleştirme bir piyasa mekanizması içinde mi yürütülecektir? Bu piyasanın düzeyi nedir, bu piyasa bizim düşündüğümüz anlamda bir özelleştirme operasyonunu absorbe edebilir mi, götürebilir mi sorularının cevabını bulmak gerekmektedir.

İkinci boyut motivasyon meselesidir. Yani özelleştirmenin hangi motiflerle ortaya atılacağı, düzenleneceği ve üçüncüsü yürütüleceği şeklidir.

(1) TÜSİAD, "İngiltere'de Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, Sheraton, Ankara, 1 Aralık 1993 (Yayın No.TÜSİAD-T/94, 1-166).

2.2. ÖZELLEŞTİRME GÖRÜŞÜNÜN DOĞUŞU

1929 ekonomik depresyonunun (uzun süreli güçlü bir dalgalanmanın olduğu çöküntü döneminin) ortaya çıkardığı sorunların Klasik İktisatın "Laissez Faire" politikasına dayalı olarak açıklanamaması buna alternatif olarak Keynezyen anlayışı ön plana çıkarmıştır. Keynezyen İktisat doktrini devletin ekonomik yapı içerisinde aktif bir rol oynamasını savunmuştur. 1950 ve 1960'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerde uygulanmış ve başarılı sonuçlar alınmıştır. Ancak 1960'lı yılların sonu ile 1970'li yıllarda karşılaşılan sorunların çözümünde yetersiz kalmıştır. Bu kez de devletin artan fonksiyonlarının ve genişleyen boyutlarının yarattığı sorunlar tartışılmaya başlanmıştır.

1970'li yıllarda Amerika'da çağdaş iktisadi düşünce okullarında tartışılarak temelleri oluşturulan bu teoriler, devletin ekonomiye müdahalesini şiddetle eleştirmekte ve özelleştirme düşüncesini savunmaktadırlar. Bu düşünce akımının güçlenmesinde Chicago İktisat Okulunun kurucusu olarak kabul edilen ve serbest piyasa ekonomisi düşüncesinin gelişmesinde öncü rolü üstlenen, 1976 Nobel Ekonomi Ödülünü alan Milton Friedman'ın ve özelleştirme akımının doğuşunda önemli rolü olan, 1986 Nobel Ekonomi Ödülü almış olan Amerikalı Profesör James M.Buchanan'ın payı büyüktür(2).

Bütün bu iktisatçılar milli ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin etkinliğini azaltacak ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak politikaların uygulanmasını savunmaktadırlar.

1970'li yıllarda teorik temelleri oluşturulan bu politikaların uygulama alanına yansımaları ise 1980'li yıllarda olmuştur. Çok doğal olarak bu politikayı ilk uygulayan ülke Amerika olmuştur.

1980'li yıllarda "Reaganomics" adıyla sunulan ve 1980-1988 yılları arasında uygulanan iktisat politikasının başlıca unsurları kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirme, bütçenin dengelenmesi, gelir ve kurumlar vergisi oranlarının indirilmesi, istikrarlı bir para politikasının uygulanmasıdır.

İngiltere'de 1979 yılı Mayıs ayında iktidara gelen muhafazakar parti lideri Margaret Thatcher ise, Reagan'ın programını en açık bir şekilde izleyen liderlerden biri olmuştur.

Çok kısa bir sürede Japonya, Almanya, Kanada, Avustralya gibi ülkelerde büyük ilgi gören bu akım, ayrıca IMF ve Dünya Bankası tarafından desteklenmiştir.

(2) ISO, Privatisation and Britain and Turkey 1990.

Türkiye'de 24 Ocak kararları ile başlayan bu strateji Reagan'ın ve bu çerçevede Thatcher'in uyguladığı ekonomik programlar ile çok yakın benzerlikler içermektedir.

2.3. TÜRKİYE'DE KİT'LER VE ÖZELLEŞTİRME DENEYİMİ

1923 yılında İzmir'de toplanan İktisat Kongresinde "Karma Ekonomi" modelinin benimsenmiş olmasına rağmen 1932 yılına kadar ülkemizde liberal ekonomik sistem hakim olmuştur. Milli ekonominin yeni oluştuğu dönemde özel sektöre önem verilmiş, ancak sermaye birikiminin yetersizliği risk ve belirsizlik faktörleri gibi nedenlerle devletin ekonomiye müdahalesi kaçınılmaz olmuştur(3).

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak kabul edilen kuruluş, 1925 yılında kurulmuş olan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankasıdır. Bu banka kurulurken ilerde özel sektöre devri düşünülmüş ve kuruluş kanununun 8.maddesinde özel sektörün gelişmesi ile birlikte bankanın işlettiği fabrikaları özel sektöre devretmesi hususu belirtilmiştir. Bu kuruluştan istenilen sonuçların alınamaması üzerine faaliyetine son verilmiş, daha sonra Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası olmak üzere iki ayrı Kamu İktisadi Teşebbüsü kurulmuştur. 1933 yılında bu kuruluşlar da kaldırılarak Sümerbank kurulmuştur. Bu tarihten sonra bir çok Kamu İktisadi Teşebbüsü oluşturulmuştur. Ülkemizde özelleştirme düşüncesi Atatürk'ün direktifleriyle 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı kanunda da mevcuttur. Ancak, 3460 sayılı kanunda belirtilen hükümler 440 sayılı kanunun yürürlüğe girmesine kadar hiç uygulanmamıştır(4).

18.1.1940 tarihli ve 3780 sayılı "Milli Korunma Kanunu ile devletin ekonomideki ağırlığı daha da artırılmıştır, KİT'lerin Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmasına imkan tanınmıştır. 1942 yılında Petrol Ofisi, 1953 yılında Et ve Balık Kurumu bu kanuna göre kurulmuştur. 1950 sonrasında ise devletçilik görüşü terkedilerek ekonomide tekrar liberal görüş hakim olmuştur. 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti, Kamu İktisadi Teşebbüslerini özel sektöre devretmeye çalışmış, ancak bunda başarılı olamamış, aksine bu dönemde KİT'lerde sayı itibariyle artış görülmüştür(5).

1960/80 arası karma ekonomi modelinin benimsendiği planlı dönemde KİT'lere yıllık Yatırım Programı ile çok sayıda Yatırım Projesini gerçekleştirme görevi verilmiştir. Bu dönemde TEK, ÇAY-KUR, DYB, DESİYAB, TUMOSAN, TAKSAN, TESTAŞ,

(3) Prof.Dr.Z.Hatipoğlu ve Prof.Dr.Mustafa Aysan, Türkiye Ekonomisinde 1994 Bunalımı, İstanbul, Mayıs 1994, s.17.

(4) Dr.Veyssel Atasoy, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, (1993), s.2.

(5) A.g.e., s.2.

TEMSAN, GERKONSAN gibi pek çok Kamu İktisadi Teşebbüsü kurulmuş, mevcut KİT'lerin de faaliyetleri genişletilmiştir.

Türkiye'de özelleştirme ile ilgili olarak ilk ciddi çalışmalar ise 24 Ocak istikrar programının yürürlüğe girmesinden sonra başlatılmıştır. 24 Ocak ekonomik istikrar tedbirleri ile tekrar liberal ekonomiye geçiş yönünde adımlar atılmıştır(6). 24 Ocak kararlarının temel amaçları;

- 1- KİT'lerin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmalarına imkân sağlayacak çalışmaları yaparak, bunları bir süre sonra özel sektöre devretmek,
- 2- Fiyatların oluşumunu serbestleştirmek amacıyla, mal ve hizmet fiyatları ile faiz oranlarının piyasada serbestçe oluşumuna izin vermek, serbest kur sistemine geçmek ve Türk parasının konvertibilitesini sağlamak,
- 3- İthal ikamesine dayalı iktisat politikası yerine, ihracata yönelik politikaya ağırlık vermek ve ithalatı serbestleştirmeyi hedef alan dış ticaret politikaları uygulamak,
- 4- Yabancı sermaye girişini özendirmektir.

29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması" hakkındaki kanun özelleştirmeye ilişkin önemli hükümler içermektedir. Kanunun amacı; istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek olarak belirtilmiştir. Bu amaca uygun olarak gelir ortaklığı senedi, hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı devredilmesi öngörülmüştür. Gelir ortaklığı senedi ve işletme hakkı devri Türk Hukuk Mevzuatına yeni giren iki müessese olmuştur.

Ülkemizde Leasing müessesesi 10.6.1985 tarih ve 3226 sayılı "Finansal Kiralama Kanunu" ile uygulamaya konmuştur. Bu kanun çerçevesinde de KİT'lerin kiraya verilmesi mümkündür.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin esaslar 3291 sayılı kanunda belirtilmiştir. Bu kanun ile Bankalar Kanununda, Merkez Bankası kanununda ve Sermaye Piyasası Kanununda değişiklikler yapılmış, kanunun 13-18.maddeleri arasında ise "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ile ilgili Hükümler" başlığı altında özelleştirmeye ilişkin usul ve esaslar yer almıştır.

1986 yılında yürürlüğe giren 3291 sayılı kanun ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesinin Bakanlar Kurulunun, bu teşebbüslerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerinin özelleştirilmesinin ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı

(6) Hatipoğlu ve Aysan, a.g.e., s.37-38.

kurulunun kararı ile olacağı hükme bağlanmıştır. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı kurulu özelleştirme uygulamaları ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmaya yetkili kılınmıştır.

Daha sonra 28.12.1987 tarih ve 304 sayılı K.H.K. ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı kuruluna verilmiş bulunan tüm görevler Yüksek Plânlama Kuruluna devredilmiştir.

1990 yılında çıkarılan 412 ve 414 sayılı KHK'ler ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı İdaresi olarak ayrılmıştır. 414 sayılı KHK ile özelleştirme uygulamaları ile ilgili görev ve yetkiler Kamu Ortaklığı İdaresine bırakılmıştır. Daha önce 304 sayılı KHK ile Yüksek Plânlama Kurulu'na verilen özelleştirme kararı yetkisi de Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığına geçmiştir.

6.3.1991 tarih ve 3701 sayılı Devlet Plânlama Teşkilatı kuruluş ve görevleri hakkındaki kanunla özelleştirme kararı yetkisi yeniden Yüksek Plânlama Kuruluna verilmiştir. 3701 sayılı kanun 17.7.1991 tarih ve 437 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış ancak özelleştirme kararı yetkisi Yüksek Planlama Kurulunda kalmıştır.

20.12.1992 tarih ve 473 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu kurulmuş ve genel bir hüküm getirilerek özelleştirme konusunda karar yetkisi bu kurula devredilmiştir. Özelleştirme konusunda yürütme yetkisi Kamu Ortaklığı İdaresinde kalmıştır. Ekonomide rekabetin canlandırılması için devlet tekellerinin bir kısmı kaldırılmıştır.

Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımında devlet tekeli 3096 sayılı kanunla kaldırılmış, daha sonra 3291 sayılı kanunla tütün tekeli kaldırılmıştır.

Sözkonusu kanunla 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunun 20,21,38,41 ve 43.maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu şekilde sigara üretiminde devlet tekeline son verilmiştir. 3091 sayılı Çay Kanunu ile gerçek ve tüzel kişilerin yaş çay işleme ve çay paketleme fabrikaları kurup işlemelerine ve üreticiden ihtiyaçları olan çay yaprağını almalarına izin verilmiştir.

2.4. KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN ÇALIŞMALAR

Hükümet özelleştirme ile ilgili hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere iki Amerikan ve beş İngiliz firmasından teklif almış, yapılan görüşmeler sonucunda Morgan Guaranty Trust Company firması ile DPT arasında 11.12.1985 tarihinde anlaşma imzalanmıştır. Morgan Guaranty Bank, Dünya Bankasının da desteği ile master plan çalışmalarını Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse A.Ş. adlı 4 kuruluş ile birlikte yürütmüştür.

Yapılan çalışmalar sonucunda en önemli amacın serbest piyasa ekonomisine iş-lerlik kazandırmak olduğu belirtilmiştir. Endüstriyel verimliliğin artırılması ikinci önemli amaç olarak saptanmış, devlete gelir sağlanması ise en son önem verilmesi gereken amaç olarak belirtilmiştir. Master Planda özelleştirmenin başarısı için aşağıdaki önerilerde bulunulmuştur(7).

KİT'lerin özel teşebbüslere benzer bir yasal statüye kavuşturulması, bu amaçla 233 sayılı KHK'de yer alan hükümlerin Türk Ticaret Kanunu ile aynı paralele getirilmesi,

KİT'lerde personel rejimi değiştirilerek Devlet Memurları Kanunundan ayrı bir ka-nunun yürürlüğe konması, fazla işgücünün erken emeklilik ya da emeklilik süresinin bit-mesi durumuna bağlı olarak azaltılması,

Kamu hizmeti gören KİT'ler ile ticari esaslara göre çalışmak durumunda olan KİT'lerin birbirinden kesin çizgilerle ayrılması, ticari esaslara göre çalışan KİT'lerin özel sektöre devrine yardımcı olunması,

Bakanlıkların KİT'ler üzerindeki yasal müdahalelerini azaltarak özel teşebbüsler ile aynı haklara sahip olmalarına özen gösterilmesi,

KİT'lerin monopol statülerinin kaldırılması, sübvansiyon sağlanmasının sınırlandırılması,

KİT'lerin çalışma etkinliği ve finansal durumu hakkında sağlıklı bilgiler alabilmek için muhasebe sistemlerinin dünyada kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre düzenlen-mesi.

Morgan Guaranty Master plânında yer alan özelleştirme yöntemlerinden:

Mülkiyet devri olarak; tüm şirketin satışı, aktiflerin çoğunluğunun satışı, fabrikala-rın satışı, hisse senetlerinin satışı üzerinde durulmuştur. Morgan Guaranty Bank'ın "Özel-leştirme Ana Planı" çalışmasında mülkiyetin devrinin en başarılı özelleştirme biçimi oldu-ğu vurgulanmıştır. Çalışmada mülkiyet devri yöntemleri olumlu ve olumsuz yönleri ile ele alınmıştır. Mülkiyetin devri yönteminde satın alacak yatırımcılar üç grupta incelenmiştir:

- 1- KİT yönetici ve çalışanları,
- 2- Hisse senedi alım satımıyla uğraşan yerli ve yabancı birey ve kuruluşlar,
- 3- Yerli ve yabancı ortaklıklar.

Mülkiyetin, kamu kuruluşunu yönetenlere devrinin, ancak söz konusu kuruluşun

(7) Semra Çizmeci, "Özelleştirme", Tekel Dergisi, Sayı 1, s.59.

güçlü nakit geliri ve mal varlıkları ile başarılı ve girişimci bir yönetimi var ise, uygulanabileceği belirtilmiştir. Ancak bu yöntemle yöneticilerin sermaye ve uzun dönemli kredi bulmada karşılaşacakları güçlükler ve Türkiye'de sermaye piyasasının gelişmemiş olması gibi olumsuz faktörler üzerinde de durulmuştur. KİT hisse senetlerinin yönetici ve çalışanlara satılması yönteminin ise, hizmet kesiminde çalışan, güçlü nakit geliri ve yöneticileri bulunan KİT'lerde uygulanabileceği vurgulanmıştır. İkinci grupta yer alan hisse senetlerinin satışı yoluyla KİT mülkiyetinin devri, kârlı kamu kuruluşlarının hisse senetlerinin menkul kıymet borsalarında satışa sunulması ya da hisse senetlerinin doğrudan bankalara, sosyal güvenlik kurumlarına tahsisi yoluyla gerçekleşmektedir. Çalışmada Türkiye'de sermaye piyasasının yeterli olmadığı göz önüne alındığında bu yöntemin uygulanabilirliğinin sınırlı olduğu belirtilmiştir.

Mülkiyet devrinin üçüncü alt grubu olarak bir KİT'in bütünüyle ya da kısmen yerli/yabancı ortaklara satışı üzerinde durulmuştur. Bu tür satış, birleşme yolu ile satın alma, ortak girişim, azınlık payı satışı ve mal varlıklarının satışı olarak (4) alt başlıkta incelenmiştir. KİT'lerin benzer iş yapan güçlü finans kaynaklara sahip yerli/yabancı ortaklıklara satışı, ölçek ekonomisi, çağdaş yönetim ve teknoloji sağlayacağı için önerilmiş, ancak bu yaklaşımın tekelleşmeye yol açacağı ve bu nedenle rekabetin azalmasına neden olacağı, ek olarak da işçilerin uyum sağlama güçlüğü yaşayacakları olumsuz faktörler olarak belirtilmiştir. Çalışmada KİT hisse senetlerinin % 50'sinin yerli/yabancı ortaklıklara satılmasının, yani ortak girişim yönteminin, yeni teknoloji, yeni yönetim gibi olumlu yönlerine karşılık, ortaklar arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların sorun yaratabileceği ifade edilmiştir.

Diğer özelleştirme seçenekleri olarak; gelir ortaklığı senetleri, kiralama, yönetim devri, hizmetlerin sözleşme ile yaptırılması, özel teşebbüsün teşviki, avantajların ve kısıtlamaların kaldırılması belirtilmiştir.

2.5. ÖZELLEŞTİRMEDE UYGULANAN YÖNTEMLER

İlgili yasalar özelleştirme programına göre satışa çıkarılan KİT'lerin hisse senetlerinin potansiyel alıcıları üzerinde herhangi bir kısıtlama getirmemiştir. Uygulamada hükümetin bütün KİT'lerin satışına uygulanan genel bir politikası yoktur.

Satış kararları her kamu kuruluşu için ayrı ayrı belirlenmektedir. Özelleştirilecek KİT'lerin tamamı veya bir bölümü yabancı ya da yerli alıcılara satılabilir. Stratejik önem taşıyan sanayiler için veya Tekellerin yaratıldığı durumlarda, hükümet özel kısıtlamalar ve limitler koyabilmektedir. Ülkemizde özelleştirme programına dahil KİT'lerin satışında kullanılan yöntemler şunlardır:

A- "Halka arz" şeklinde özelleştirme uygulamaları: Bu yöntemde KİT ve bağlı kuruluşların hisse senetlerinin halka arzedilmesi söz konusudur. Hisse senetlerinin halka arzı şeklinde ilk özelleştirme uygulaması 1988 yılında Teletaş A.Ş.'deki kamu hisselerinin % 22'lik kısmının halka ve çalışanlara satılması ile gerçekleşmiştir. Teletaş'ın dışında Erdemir, THY, Migros, Gima, Tofaş Oto, Petrol Ofisi, Petkim, Arçelik, Çukurova Elektrik, Kepez Elektrik ile Bolu, Konya, Ünye, Mardin, Adana, Afyon ve Niğde Çimento fabrikalarının da bulunduğu (23) şirkette hisseler halka arzedilmiştir. Bu şirketlerden Teletaş, Petkim, Petrol Ofisi, Tüpraş ve THY hisse senetlerinin bir kısmı da halka arzın yanısıra şirket çalışanlarına satılmıştır(8).

B- "Halka arzı içeren Blok Satış Yöntemi": (Gecikmeli halka arz) KİT ve bağlı kuruluşların aktiflerinin tamamının veya bir kısmının direkt satışı söz konusudur. Bu uygulamada satın alanın bir süre sonra hisselerinin belirli bir kısmının halka veya çalışanlara satışı, sözleşme ile garanti altına alınmaktadır. Ülkemizde özelleştirme programı içinde en çok eleştirilen uygulama halka arzı içeren blok satış yöntemidir.

C- "Blok Satış" şeklinde özelleştirme uygulamaları: Özelleştirilecek şirketlerin tamamının ya da belli bir oranının pazarlık usulü ile satışı söz konusudur. Bu yöntem genellikle halka satılmayacak kadar küçük şirketler ve yarım kalmış tesislerde uygulanmaktadır. Ülkemizdeki ilk blok satış uygulaması Ordu Soya A.Ş.'nin % 100 kamu payının Tarım Kredi Kooperatifine satışı ile gerçekleşmiştir. Bu yöntemle özelleştirilen kuruluşlardan bazıları Türk Kablo, Güneş Sigorta, Samaş, Binaş ile Manisa, Isparta, Biga, Aksaray, Çorum, Eskişehir ve Kayseri yem fabrikalarıdır. Bu yöntemle özelleştirmede tüm kamu payı devredilmiş, yani tamamen özelleştirilmiştir(9).

D- "KİT hisse senetlerinin İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında Satışı" yolu ile özelleştirme: Özelleştirilecek kuruluşlardaki hisse senetlerinin tamamen ya da kısmen (İ.M.K.B)'da satışa sunulmasıdır. Bu tür özelleştirmeye Adana, Afyon, Bolu, Konya, Mardin, Ünye Çimento Fabrikaları, Ereğli Demir Çelik Fabrikaları T.A.Ş., Arçelik, Petkim ve Migros'taki uygulamaları örnek verebiliriz(10).

E- Yarım kalmış tesislerin satışı: Gelişmemiş yörelerde istihdam ve üretim artışının gerçekleştirilmesi amacıyla kurulmasına karar verilmiş, ancak daha sonra yatırım ödeneği durdurulmuş olan atıl haldeki tesisler için söz konusudur.

Yarım kalan bu tesisler genellikle üretimin yapılmadığı makina ve teçhizatın olmadığı arsa ve üzerindeki binalardan oluşmaktadır.

(8) Turgut Tan, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.1, Mart 1992, s.36.

(9) A.g.e., s.44.

(10) A.g.e., s.44.

Tesislerin satışındaki esas amaç bunları ekonomiye kazandırmaktır. Bu tesislerin satışında tesislerin herhangi bir sınai tesis kurmak ve işletmek amacıyla değerlendirilmesi şartı getirilmektedir.

Bu yöntemle satışa ise E.B.K. Kemah Et Kombinası, SEK Siirt Peynir Fabrikası, Sümerbank Gaziantep Tekstil Makinaları Fabrikası, Tekel Pasinler Sigara Fabrikası örnek verilebilir. 1985-1992 Eylül sonu itibariyle özelleştirmeden toplam 19.286,9 milyar TL satış geliri elde edilmiştir(11). Bunun % 39.39'u blok satıştan (halka arzı içeren blok satış ve yarım kalmış tesislerin satışı dahil) % 26.65'i İMKB'de satıştan, % 33.96'sı ise halka arz yöntemiyle satıştan sağlanmıştır. Sadece 1992 yılı Eylül sonu itibariyle elde edilen özelleştirme geliri 1.202 milyar TL olup, bu miktarın 355 milyar TL tutarındaki bölümü temettü gelirlerinden oluşmaktadır.

1970'li yıllarda ekonomide, ulusal ekonomilerin uluslararası pazarlarda rekabet edebilmeleri konusu öncelik kazanmış, bir ülkenin rekabet edebilirliği de işletmelerinin rekabet edebilirliği ile ölçülmeye başlanmıştır.

Günümüzde bir ülkenin gücü genel ekonomik göstergelerden daha çok, işletmelerinin dünya pazarlarındaki ve dünya ticaretindeki payı ile belirlenmektedir.

Dünya pazarlarında pay almak ise, düşük maliyet, düşük ücret ve devalüasyon stratejileri yanında, kalite standartlarının iyileştirilmesi, yeni ürünler ve üretim süreçlerinin geliştirilmesi, modern teknolojilerin kullanılması ile mümkün olmaktadır. Ekonomide rekabet ve verimlilik konularının ön plana çıktığı yüksek teknolojili ürünler pazarında, özel kuruluşların kamu kuruluşlarına göre daha verimli ve etkin çalıştığı fikrinden hareketle özelleştirme konusu gündeme gelmiş, 1980'li yılların başından itibaren gelişmiş ya da gelişmekte olan birçok ülkede uygulanmıştır. Özelleştirme hemen hemen on yıldır Türkiye'nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır.

Başlangıçta oldukça katı bir biçimde eleştirilen bu konu, artık günümüzde özelleştirme/özerkleştirme kavramları ile çerçevelenen daha geniş bir perspektifle tartışılmaktadır.

Artık tartışmalar "Kamu Kuruluşları özelleştirilmesin mi, özelleştirilsin mi?" şeklinde değil, "Hangi kamu kuruluşları özelleştirilmeli, özelleştirilecek kamu kuruluşları için en uygun ve en rasyonel özelleştirme yöntemi ne olmalıdır?" şeklindedir.

(11) A.g.e., s.49. bkz. Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD, 1992, s.94.

Konuya mülkiyetin devri açısından yaklaşan özelleştirme yanlılarının da, mülkiyet devrine gerek olmaksızın yalnızca yönetimin özelleştirilmesini savunan özerkleştirme yanlılarının da ortak amacı, kamu kuruluşlarını ekonomik rasyonalite dışı etkilere bağımsız kılarak, bu kuruluşların daha verimli, rekabete açık ve etkin çalışmalarını sağlamaktır.

Türkiye'de bir kamu kuruluşunun özelleştirilmeden özerkleştirilmesi yasal açıdan mümkün değildir. Anayasanın 165.maddesi, bir kuruluşun özel statüde sayılabilmesi için sermayesinin % 50'den fazlasının özel mülkiyette olmasını emretmektedir. Sermayenin çoğunluğu devletin elinde bulunduğu sürece bu kuruluşların devlet denetimine tabi olmaları yasal bir zorunluluktur.

Mülkiyet devri konusunda, tümünden reddeden ya da tümünden savunan toptancı bir yaklaşım yerine, özelleştirilmesinde yarar görülen kuruluşları iyi belirlemek, bu kuruluşlarda özelleştirmenin yönetimini ve sınırlarını doğru saptamak önemlidir.

Özel mülkiyete devredilmesi uygun olmayan, devri sakıncalar yaratan kuruluşlar olduğu gibi, özelleştirmenin yarar sağlayacağı kuruluşlar da vardır.

Özelleştirme konusunda gözden uzak tutulmaması gereken bir nokta da stratejik konumdaki monopoller ile ilgilidir. Şüphesiz birkamu monopolünü gerekli anti/tröst önlemler almadan özelleştirmek bir çok sakıncaları içerdiği gibi, özelleştirmeden beklenen serbest piyasa ekonomisini geliştirmek ve rekabet gibi amaçlarla da çelişecektir.

2.6. YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ

Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik sıkıntılar ve yatırım maliyetlerinin giderek artması nedeniyle hayati önem taşıyan projelerin yap-işlet-devret modeli ile yaşama aktarılması gerekir. Yap-işlet-devret ile yapılması planlanan 88 dev proje bulunmaktadır. Hazine'ye yük getirmeden yatırımların gerçekleştirilmesi, bu arada projeyi üstlencek olan yabancı konsorsiyumların Türkiye'ye girmesi açısından getirisinin fazla olacağı ifade edilmektedir. Hatta ülkenin ihtiyacı bulunan yatırımların zaman kaybetmeden hayata geçirilmesi için sistemin geliştirilmesi gerekir(12).

"Yap-işlet-devlet" modelini bulduğunu sanan siyasal düşünce, onu, belli konularda çıkarılan yasalarla bir temele oturtmak gereğini duyan Yasama organı, bunu uygulayan hükümet ve sözleşmeleri yapan kamu kurumları belki de hep "imtiyaz usulü"nü

(12) Ekonomik Trend, 4 Haziran 1995, s.20.

düşünüp amaçlamışlardır. Ama, bu yolla, farkına varmadan "iltizam" ve özellikle "ortak yararlı girişim" gibi hem sorun yaratmayan bir özelleştirmeyi gerçekleştiren hem de kamu hizmetinin uygar bir toplum düzenine yaraşır şekilde yürütülmesini sağlayan örneklerle de ulaşılmıştır(13).

Yap-işlet-devret modeli ile gündeme sokulan projeler arasında ağırlık olarak enerji sektörü ve hidroelektrik santralleri bulunmaktadır. Enerji sektöründe yap-işlet-devret modeli ile işletmeye açılan üç proje bulunmaktadır. Bu üç projenin ülke açısından büyük önemi bulunmaktadır. Toplam 20,6 milyar dolarlık bu yatırımların; Aksu-Çayköy, Hasanlar ve Kısık hidroelektrik santraller olduğu, bunların hayata geçirilmesiyle bu santrallerden toplam 110 milyon Kwh elektrik elde edileceği belirtilmektedir(14).

2,3 milyon dolarlık Sütçüler ve 1 milyon dolarlık Lamas-Gökler hidroelektrik santrallerinin inşaatının devam ettiği, Şanlıurfa'daki 2,3 milyar DM'lik Birecik hidroelektrik santralının önümüzdeki günlerde temelini atılacağı vurgulanmaktadır. Yap-işlet-devret modeli ile ele alınan yatırımlarda, enerji sektöründe, işletmeye açılan 3, inşa halinde 2, sözleşmesi imzalanan 22 ve değerlendirme çalışmaları devam eden 42 proje bulunuyor. Ulaştırma sektöründe, devam eden 2, düşünülen 14, otoyollardaki hizmet tesislerinden ihale edilen 6 proje mevcuttur. Yap-işlet-devret modeli ile yapılması düşünülen proje sayısı demiryolları ve limanlar sektöründe 6, turizm sektöründe 14, hava taşıma sektöründe 3 ve belediye hizmetlerinde 4 proje mevcuttur. Türkiye'nin önem verdiği bir diğer sektör olan turizmde ise Datça, Antalya, Didim, Kemer, Ören, Büyükada, Çeşme, Dalaman, Alaçatı, Bozcaada, Sediradası, Seferihisar yat limanı ve yamaşıma yeri projeleri bulunmaktadır. Atatürk Havalimanı yeni terminal binası ile Antalya Havalimanı ve Bodrum Güllük Havalimanı terminal binaları inşaatı da bu sistemle yaptırılması düşünülen projeler arasında bulunmaktadır(15).

Atatürk Havalimanı yeni terminal binası projesinin gerçekleşmesi halinde yılda beş milyon yolcu kapasiteli olacak ve yetmiş bin metre kare kapalı alana sahip buluncaktır. Bu projenin yatırım tutarı 250 milyon dolar tutmaktadır. Yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilmeye çalışılan ve halen proje çalışmaları devam eden belediye hizmetleri içinde, 500 milyon dolarlık İzmir kanalizasyon projesi, İzmit su temini projesi ve Elazığ yeraltı otopark inşaatları ile Bodrum Ticaret Merkezi projeleri gibi projelerde bulunmaktadır(16).

(13) Prof.Dr.İl Han Ozay, Serendipit, Görüş, Eylül, 1993.

(14) Ekonomik Trend, 4 Haziran 1995, s.21.

(15) A.g.d., s.21.

(16) A.g.d., s.21.

Yap-işlet-devret yöntemi ile gerçekleştirilecek projeler(17)

Proje Adı	Yeri	Yatırım Tutarı (Dolar)
Izmir-Salihli Otoyolu (90 km. Otoyol Yapımı)	Izmir, Manisa	550 Milyon
Gaziantep-Şanlıurfa Otoyolu (130 km. Otoyol Yapımı)	G.Antep, S.Urfa	779 Milyon
Ankara Pozantı Otoyolu (365 km. Otoyol Yapımı)	Ankara, Aksaray Niğde, Adana	1.7 Milyar
İskenderun-Antakya-Cilve Gözü (110 km. Otoyol Yapımı)	Hatay	556 Milyon
Orhangazi-Bursa-Izmir (385 km. Otoyol Yapımı)	Bursa, Balıkesir, Manisa, İzmir	2.7 Milyar
Otoyol Hizmet Tesisi (Gerede-Ankara Otoyolu km. 37)	Çeltikçi	3.6 Milyon
Otoyol Hizmet Tesisi (Tarsus-Pozantı Otoyolu km. 62)	Damlama	3.4 Milyon
İhale edilecek otoyol hizmet tesisleri		
Otoyol Hizmet Tesisi (Edirne-Kınalı Otoyolu km. 68)	Babaeski	2.9 Milyon
Otoyol Hizmet Tesisi (Kazancı-Gümüşova Otoyolu km. 157)	Hendek	2.9 Milyon
Otoyol Hizmet Tesisi (Gümüşova-Gerede Otoyolu km. 106+97)	Yeniçağa	2.9 Milyon
O.H.T. (Tarsus-Pozantı Ayr.-Adana Gaziantep Oty. km. 68+200)	Adana	4.3 Milyon
O.H.T. (Tarsus-Pozantı Ayr.-Adana-Gaziantep Oty. km. 111+500)	Yılankale	2.9 Milyon
O.H.T. (Tarsus-Pozantı Ayr.-Adana-Gaziantep Oty. km. 161+500)	Osmaniye	2.9 Milyon
Sektör: Demiryolu-liman/Kurum: DLH Genel Müdürlüğü		
YİD ile Gerçekleştirilmesi Düşünülen Projeler		
Ankara İstanbul Sürat Demiryolu ve İstanbul Boğaz Geçişi		
(130 km. Güzergah, 85 km. uzunluğunda 38 Adet Tünel Köprüler, Sanat Yapıları, İstasyon Tesisleri ve İstanbul Boğaz Geçişi İnşaatı)	Ankara-İstanbul	4.5 Milyar
Izmir Liman Geliştirilmesi II.Kısım İnşaatı	Izmir	44 Milyon
İskenderun Limanı Konteyner Terminali	Hatay	220 Milyon
Derince Limanı Konteyner Terminali	Kocaeli	160 Milyon
Marmara Denizi Limanı		500 Milyon
Kuzey Ege Limanı		600 Milyon
Sektör: Turizm/Kurum: DLH Genel Müdürlüğü		
YİD ile Gerçekleştirilmesi Düşünülen Projeler		
Datça Yat Limanı	Muğla	4 Milyon
Side Antik Liman Onarımı	Antalya	1.2 Milyon
Bucak Denizi Yat Yanaşma Yeri (1.Etap)	Antalya	1 Milyon
Antalya Büyük Yat Limanı	Antalya	5 Milyon
Didim Yat Limanı	Aydın	3 Milyon
Kemer Yat Yanaşma Yeri	Antalya	500 Bin
Ören Yat Limanı	Muğla	3 Milyon
Büyükada Yat Yanaşma Yeri	İstanbul	4.5 Milyon
Çeşme Yat Yanaşma Yeri	Izmir	1 Milyon
Dalaman Deniz Otobüsü ve Yat Yanaşma Yeri	Muğla	3.5 Milyon
Alaçatı Yat Yanaşma Yeri	Izmir	2.5 Milyon
Bozcaada Limanı Yat Yanaşma Yeri	Çanakkale	1 Milyon
Sedir Adası Yat İskeleyi	Muğla	300 Bin
Sefehisar Yat Limanı İnşaatı	Izmir	3 Milyon
Sektör: Hava ulaştırma/Kurum: DHMİ Genel Müdürlüğü		
YİD ile Gerçekleştirilmesi Düşünülen Projeler		
Atatürk Havalimanı Yeni Terminal Binası	İstanbul	250 Milyon
Antalya Havalimanı	Antalya	70 Milyon
Sektör: Hava ulaştırma/Kurum: DHMİ Genel Müdürlüğü		
YİD ile Gerçekleştirilmesi Düşünülen Projeler		
Bodrum Güllük Havaalanı Terminal Binası İnşaatı	Bodrum	30 Milyon
Sektör: Belediye hizmetleri/Kurum: Belediyeler		
Devam eden Projeler		
Izmir Kanalizasyon Projesi	Izmir	500 Milyon
Izmit Evsel ve Endüstriyel Su temini Projesi	Izmit	713 Milyon
Elazığ Belediyesi İki Adet Yeraltı Otopark İnşaatı	Elazığ	
Bodrum İçme-Kullanma Suyu Projesi	Bodrum	
Eskişehir Mekanik Otopark ve Yan tesisleri	Eskişehir	
YİD ile Gerçekleştirilmesi Düşünülen Projeler		
Ticaret Merkezi	Bodrum	
İki Adet Çokkatlı Otopark	Bodrum	
Yat Yanaşma Yeri	Bodrum	
Rıhtım Düzenlemesi	Bodrum	

Üçüncü Bölüm

ÖZELLEŞTİRME'DE ŞİRKET PERFORMANSINI DENGELEYEN UNSURLAR (MÜLKİYET, REKABET ve DÜZENLEYİCİ ve KONTROL EDİCİ MEVZUAT)

3.1. MÜLKİYET VE TEŞVİKLER

Özelleştirme politikaları halen dünyanın her tarafında –Amerika'da, Japonya'da, gelişmekte ve yeni sanayileşmiş olan ülkelerin pek çoğunda – gelişme süreci içinde çok gayretli ve kapsamlı bir biçimde yürütülmeye çalışılmaktadır. Söz gelimi Thatcher 1979 yılında iktidara geldiği zaman, gayrisafi milli hasılanın (milli gelirin) yaklaşık % 11.5'i devlet işletmeleri tarafından karşılanmakta iken iktidarının sürdüğü 1987'ye kadar geçen süre içinde bu rakam yaklaşık % 7.5 düzeyine indirilmiştir. Bu süreç içinde yarım milyondan fazla işçi özel sektöre aktarılmış olup bunların yaklaşık % 90'ı çalıştıkları şirkette hisse (pay) sahibi olmuş ve bu nedenle İngiltere'deki özel şirket hissedarlarının toplam sayısı takriben üç kat artmıştır ve daha da artış beklenmektedir(1).

Dolayısıyla özelleştirme konusu bir hükümet politikası olarak her ülkenin siyasi gündeminin üst sıralarında yerini korumaktadır; fakat acaba özelleştirmenin doğuracağı ekonomik sonuçlar nelerdir? Bu sorunun cevabı, ekonominin kendisi kadar eski tarihlere dayanır. Adam Smith'in (1776) Nealth of Nations isimli eserinde şu tartışmaya yer verilmektedir(2).

"Avrupa'da çok yaygın monarşi içinde, kraliyet arazilerinin satışından çok büyük meblağlarda para elde edilecek olup; şayet bu para kamu borçlarının ödenmesine tahsis edilirse, birçok borçlanmaları ortadan kaldırmakla kalmayıp, bu söz konusu arazilerin bu mevcut hali ile kraliyet ailesine kazandırdığı gelirlere kıyasen çok daha kazançlı duruma gelinecektir. Kısaca kraliyet arazilerinin özel mülkiyete geçmesiyle birlikte, birkaç yıllık bir

(1) Vickers, J. and Yarrow, G. (1993), Privatization An Economic Analysis, s.7.

(2) V.J. and Y.G. (1993), s.7.

süreç içinde çok daha gelişmiş ve yüksek bir verimlilik düzeyine ulaşılacaktır. Ancak bu görüşün tarihi süreci içinde hiçbir itiraza maruz kalmadan yoluna devam etmiş olabileceğini düşünmek mümkün olmamıştır. Zira başlangıçta özel sektör himayesinde gelişen bazı ekonomik olgular yerini kamu sektörüne terketmişti. Üretim araçlarının özel mülkiyete geçişi konusunda Marksist görüşe dayalı eleştirilerin dışında, bir ortodoks mikroekonomi çerçevesinde; doğal tekelleşme şartlarının en belirgin örneklerini ihtiva eden birçok konuda ekonomik verim açısından kamu yönetiminin özel yönetime kıyasla daha iyi olacağı şeklinde bir tartışmanın ortaya çıkması da pekala mümkündür. Söz konusu tartışmaların çok uzun geçmişe sahip olmasına karşın, özelleştirme yönteminde (sisteminde) mülkiyet konusunun tek başına merkezi bir yer işgal etmiş olduğu sonucuna varmak yanlış olacaktır. Özelleştirmede esas olan mülkiyetin devrinden ziyade yönetimin rasyonelleştirilmesidir. Aslında kamu mülkiyeti ve özel mülkiyete yönelik tutum ve davranışlardaki farklılıklar, siyasi partileri birbirinden ayıran temel özelliklerden bazılarını teşkil etmektedir. Bununla beraber, bu sonuç özel sektör mülkiyetinin nispeten küçük bir önemi haiz bir faktör olduğu ve/veya bu alandaki hükümet politikasının, (ekonomik analizin inceliklerine kıyasla politik felsefeden ve doğru olup olmadığına bakmadan) başvurulmuş politik çarelerden çok daha fazla etkilendiği şeklindeki inanışların bir yansıması olarak da ortaya çıkabilir(3).

Aslında her iki inancın da yanlış yönlendirilmiş olduğu kanaati yaygındır. İlk planda, bir firma mülkiyetinin (sahiplik duygusunun) firmanın gidişatı ve performansı üzerinde önemli sayılabilecek etkilere sahip olduğunu düşünmek için birçok geçerli sebep vardır. Zira mülkiyet haklarındaki değişiklikler firmanın karar verme yetkisine haiz yöneticilerine yönelik teşvik unsurlarının yapısını değiştirecektir. İkincisi; ekonomik analiz, belirli politikaları belirlemeye yönelik kararlar üzerinde az da olsa bir direkt etkiye sahip olabilirse de; bu kararların alınmış olduğu kamuoyu ortamını zamanla etkileyecektir.

Halen birçok ülkede geniş kapsamlı özelleştirme programlarının sürdürülmekte olduğu ve aşağıda belirtilen sebeplerle firmaların davranış ve performansı bakımından mülkiyet yapısının ifade ettiği anlamın yeniden incelenmesi (özelleştirme deneyimi ile gelişen bu aşama) için en uygun zamandır. Birincisi; son on yıllık dönemde, ekonomik teorianın ana firma-agenta ilişkileri, haksız rekabet ve düzenleyici teori gibi konulardaki etüd çalışmaları dahil olmak üzere; mülkiyet konusu ile çok yakından ilişkili olan alanlarda çok sayıda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.

(3) V.J. and Y.G. (1993), s.7.

İkinci sebep ise; kamu mülkiyetinin yaygın olduğu çok sayıda sanayi sektöründe meydana gelen teknolojik ve yapısal değişikliklerin, politik seçeneklerin yeniden bir değerlendirilmeye tabi tutulmasının sırada olduğunu göstermesidir. İşte, bu düşünceyi motive eden de; mevcut özelleştirme politikalarının önemi, ekonomik analizdeki gelişmeler ile teknolojik ve yapısal değişimden oluşan bu üç faktördür. Kamu mülkiyetindeki kurumlar ile özel sektör firmalarının gösterdiği mukayeseli performans konusunu doğrudan esas alan mülkiyet, rekabet ve bunları düzenleyici mevzuat konuları itibarıyla çok sayıda teorik yaklaşımlara açıklık getirmek gerekecektir. Özelleştirme konusundaki ekonomik analize "mülkiyet ve teşvikler"den itibaren "mülkiyet önemli bir mesele midir?" sorusu ile başlanması gerekir. Bu analiz, esas itibarıyla mülkiyetin, borsa mahallinde hisse tahsis verimi (Borsa'ya kote edilen hisselerin rantı) ile firmaların kendi dahili verimi (performansları) üzerindeki etkilerini kapsamaktadır. Analiz sonunda varılan sonuç ise; mülkiyet hakları tahsisinin (şirket sahipliği) kamu ya da özel sektöre dahil firma sahiplerinin amaçlarını ve yönetim performansının izleme ve kontrolünü sağlayan sistemleri belirlemesi nedeniyle; önemli bir role sahip olduğu şeklindedir(4). Ayrıca;

Kamusal ve özel mülkiyet her iki açıdan da farklılık gösterir. Sonuç olarak mülkiyet haklarındaki değişiklikler, teşvik edici yönetim yapılarını ve dolayısıyla tutum ve davranış biçimini maddi olarak etkileyecektir. Teşvik unsurlarında meydana gelen bu tür değişikliklerin verim bakımından doğuracağı sonuçlar, belirli bir firmanın faaliyet göstermekte olduğu rekabet ve düzenleyici mevzuat ortamına çok yakından bağlıdır. Aslında, ürün piyasasında mevcut rekabet derecesinin ve düzenleyici mevzuat politikası etkinliğinin, mülkiyetten ziyade performans üzerinde daha büyük etkilere sahip olduğu hususu da tartışılabilir. Rekabet edici nitelikteki kuvvetlerin oynadığı rollerin değerlendirilmesine ve yönetim teşviklerinin, tutum ve davranışlarının ve performansının belirlenmesinde uygulanacak düzenleyici ve kontrol mekanizmalarının (mevzuatın) yeri çok önemlidir.

Rekabet bakımından şu üç temayı vurgulamak gerekir:

- 1- Potansiyel rekabetin rolü,
- 2- Bir teşvik mekanizması olarak bakıldığında, ürün piyasasındaki rekabetin özellikleri,
- 3- Satış ağları ve dikey ilişkiler ile ilgili olarak ortaya çıkan rekabet konuları. Bu üç ana unsur genelde mülkiyet meselesine önemli açıklamalar getirmektedir.

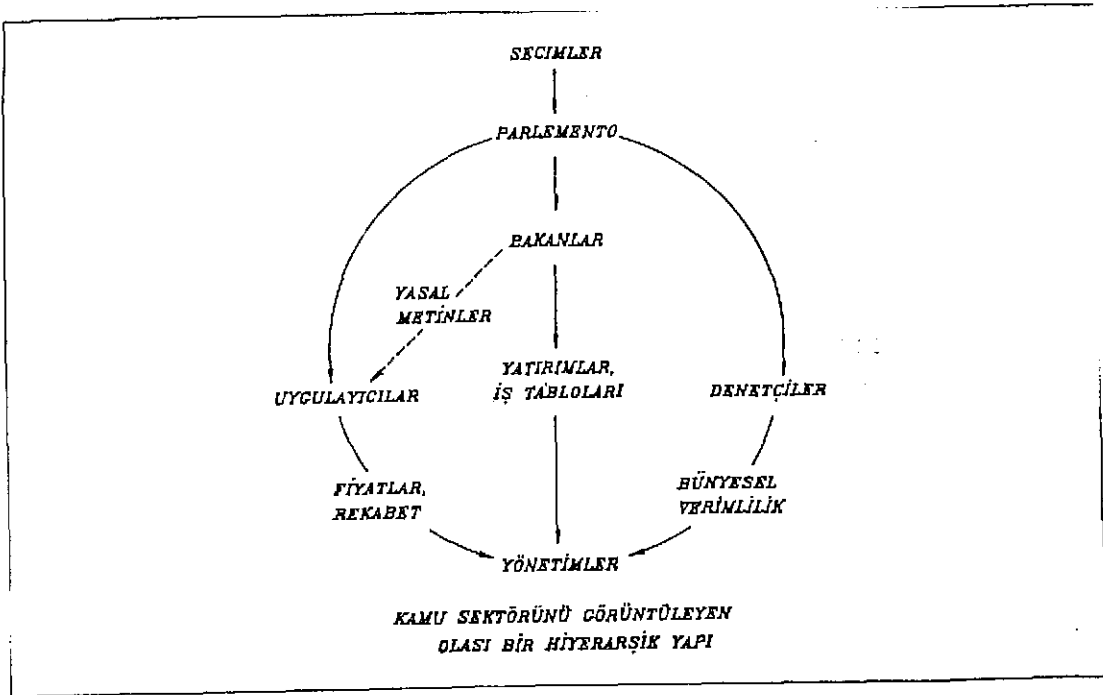
(4) V,J. and Y,G. s.8.

Diğer taraftan piyasayı düzenleyici ve kontrol mevzuatı konusunda; politika belirleyen kurumlar ile firma (veya firmalar) arasında kurallarına uygun bir oyunun varlığına işaret edilerek; mevzuat mekanizmalarının teşvik edici özellikleri, sistemin odak noktasını teşkil ettiği vurgulanmaktadır. Eksik bilginin bir sonucu olarak bu iki verim bileşeni arasında kaçınılmaz bir ticari değiş-tokuş (etkileşim) mevzûubahis olacaktır. Düzenleyici mevzuat politikalarını üreten kamu ve özel sektör örgütleri arasında zamanla meydana gelebilecek etkileşimler olacaktır. Firmaların yönetimleri, (özel mülkiyet durumunda) hissedarların veya kamu mülkiyeti durumunda ise kendilerinin sorumlu oldukları devlet kurumlarının nam ve hesabına hareket eden temsilciler olarak düşünülebilir. Alternatif olarak, ikinci durumda devlet kurum ve kuruluşlarının kendileri kamuoyunun nam ve hesabına hareket eden temsilciler olarak düşünülebilir. Mülkiyet devrinin, yönetime sunulan teşvik sistemlerinin tiplerinde bazı değişiklikler meydana getirmesi de beklenebilir. Bu nedenle, örneğin, özel mülkiyet durumunda yönetime verilecek ödüller hisse sahipliği veya opsiyon planları (belli bir dönemde şirket verimliliğini sağlayacak kararları almak) uygulamak vasıtasıyla şirket performansının hisselerle yansıyan rantının giderek yüksek bir trend'de olması, aksi takdirde düşük bir mali performans düzeyine inilmesi halinde ise yönetim başka bir firma tarafından devralınma tehdidi ile cezalandırılabilir. İşveren-yönetici ilişkilerinde bu husus çok önemlidir. Mülkiyet ve ekonomik verim, özelleştirme ekonomisindeki çok önemli bir hususun da aydınlatılmasına hizmet etmektedir. Mülkiyet konusundaki düzenlemeler, yönetime yönelik teşvik yapılarını ve ekonomik performansı etkileyen çok çeşitli faktörlerin sadece birisi olup; özellikle, firmanın faaliyetini sürdürmekte olduğu sanayi sektörünün rekabetçi yapısı ve karşı karşıya bulunduğu düzenleyici mevzuatının getirdiği sınırlamaların herbiri, bu söz konusu teşvikler üzerinde (ve dolayısıyla hem mülkiyet tahsis verimi ve hem de dahili verim üzerinde) önemli etkilere sahip olacaktır.

Dahası; mülkiyet, rekabet ve düzenleyici mevzuat olmak üzere üç unsurdan oluşan bu faktörlerin herhangi birinde meydana gelebilecek değişikliklerin verim üzerinde yapacağı şiddetli etki, genelde, muhtemelen diğer iki faktöre de bağlı olacaktır.

Bunlarda:

- 1- Rekabet edici kuvvetler
- 2- Düzenleyici mevzuat politikalarıdır.



(Kaynak: V,J ve Y,G. (1993) Privatization An Economic Analysis, s.52.

3.2. ÖZEL MÜLKİYET

3.2.1. Patron (Şirket Sahibi)-Yönetici İlişkisi

Özel mülkiyet altındaki firmaların gidişatı konusunda yapılan bir ekonomik analiz; çoğu zaman; karar verme yetkisine sahip yöneticilerin, mevcut ve gelecekteki finansal akışları içine alacak şekilde tanımlanan bir kâr maksimizasyonunu hedeflemiş olduğu varsayımına dayanır. Bununla beraber; her ne kadar özelleştirme olayı yöneticilerin kâr hedefleri konusuna fazla ağırlık vermelerine yol açabilirse de; işin içine giren değişiklikler dümdüz bir yol izleyerek kâr mekanizasyonuna ulaşılmasına kıyasla çok daha karmaşıktır. Bu nedenle, öncelikle, şirket sahibi-yönetici meselesinin altında yatan bazı genel nitelikteki özellikleri, özel sektöre devredilmiş "tipik" bir şirketin gidişatı bakımından bu özellikleri ifade ettiği anlamları ele alarak incelemek yararlı olacaktır. Temsilcilik sorununun genel tarifi şu şekilde yapılabilir: Aynı amaçları paylaşmayan bir patron ve bir de yöneticisi örneğin bir şirket sahibi ve yönetici mevcut olabilir. Patron, yöneticisini kendi (yani asli makamın) menfaatleri doğrultusunda hareket etmeye ikna ve teşvik eder; fakat yöneticisinin içinde bulunduğu şartlar ve gidişatı hakkında tam bir bilgiye sahip değildir ve dolayısıyla bir izleme ve kontrol sorunu ile karşı karşıyadır. Bu durum asli makamın, neler olup bittiğini tam olarak gözlemleyememesi nedeniyle, temsilcisine ne yapması gerektiğini başarılı bir şekilde anlatabilmesine engel olur. Her halükarda, asli makam, genellikle temsilci tarafın tutum ve davranışlarının muhtemelen sadece temsilcinin kendisinin gözlemleyebileceği şartlara bağlı olmasını isteyecektir. Asli makam-teorisi, işte bu bilgilendirme ve teşvik problemi ile hassas biçimde ilgili olup; şu temel soruya hitap eder: "Bir firma sahibinin, yetkili müdürü için ortaya koyması gereken optimum teşvik planı nedir?" Temel "asli makam-temsilci" modelinin iki türü vardır. Asli makamın ve temsilcinin söz konusu bir işten çıkar sağlama fonksiyonları sırasıyla w ve π olsun. Temsilcinin icraatına (ki, bu onun gösterdiği gayretin seviyesi olabilir) α diyelim, θ da dünyanın içinde bulunduğu durumu temsil etsin. Asli makam α veya θ 'yı tek tek gözlemleyemez, fakat belirli bir θ değerinde temsilcinin $x(\alpha, \theta)$ icraat fonksiyonu üzerinde gözlem yapabilir ve söz konusu gözlem sonucunda ortaya çıkan değere göre, y ile ifade edilen kendi icraatını (örneğin temsilciye yapılacak bir ödeme vs.) belirler. Bu nedenle asli makamın sorunu; $y(x)$ fonksiyonunu, yani temsilci ile ilgili teşvik planını seçmektir ve bunu yaparken şu iki sınırlayıcı faktörü dikkate almak zorundadır: Birincisi temsilcinin belirli teşvik planına karşın yine kendi bildiği gibi davranabileceği, ikincisi de, teşvik planının, temsilcinin asli makamla birlikte müşterek teşebbüse iştirak edebilmesini cazip kılacak nitelikte olması gereğidir(5).

(5) Vickers, J. and Yarrow, G. (1993), Privatization, An Economic Analysis, s.9.

Bu temel modelin ikinci türü, temsilci tarafın kendi hareketini seçtiği anda θ değerini gözlemleyip gözlemleyememesine göre farklılık gösterir. Eğer gözlemleyememişse, belirli bir $y(x)$ değerinde kendi menfaat beklentisini maksimum düzeye çıkaracak şekilde α 'yı seçer. Bu durumda olabileceklerin çoğu temsilcinin riske girip girmeme konusundaki tutumuna bağlıdır. Eğer temsilci risk alma konusunda tarafsız-çekimser bir davranış içinde ise, optimum teşvik planı şu basit şekli alır: Asli makam, temsilciden vuku bulduğu anda düz bir meblağ alır. Yani, temsilci tüm riski üzerine alır (fakat riske girip girmeme konusunda tarafsız bir tutum izlediğinden bu konunun üzerinde durmaz, teşvikler "mükemmel" olup, hiçbir izleme ve kontrol sorunu mevcut değildir. Bununla beraber, şayet temsilci riske girmeye çekinen bir tutum içinde ise, optimum teşvik planının gereği olarak, asli makam, temsilciye dünyanın kötü halini de dikkate alarak bazı sigorta imkanları sunar. Fakat bu durumda temsilcinin göstereceği extra gayret sonucunda sağlayabileceği menfaatin sadece bir kısmı kendi kazanç hanesine yazılacağı için, temsilciyi teşvik edici unsurlarda körelme olur. Bilgilendirmenin asimetrik (orantısız) olmasında "gevşekliği" artırıcı bir rol oynayabilir(6). Modelin ikinci türünde, temsilci kendi hareket tarzı konusunda bir karar vermeden önce θ 'yı gözlemleyebilmektedir. Bu durumda izlenecek en iyi hareket tarzı şartlara (yani θ değerine) bağlı olacağı için; teşvik planı $y(x)$ bakımından temsilcinin stratejisi, bir $a(\theta)$ fonksiyonu şekline dönüşecektir. Öncekinde olduğu gibi, bu versiyonda da asli makam, teşvik düzenlemesinin temsilcinin de içinde yer almak istemesini mümkün kılacak kadar yeterli düzeyde bir çekiciliğe sahip olmasını sağlamalıdır (Bu "katılım" sınırı, ortalama bazda veya herhangi bir diğer biçimde tüm θ değerlerini dikkate alma gereği olup olmamasına bağlı olarak çok çeşitli şekiller alabilir). Ekonomide bu "asli makam-temsilci teorisinin düzenleyici ve yönetici makamlar arasındaki ilişkiler, işveren-işçi; kredi veren-kredi alan, ev sahibi-kiracı, sigortacı-sigortalı, vergi daireleri-ev halkı ilişkileri dahil; çok sayıda uygulaması mevcuttur. Söz konusu teorisinin oldukça geniş kapsamlı biçimde yorumlanması yapılmıştır. Ancak aşağıda yer alan kısımlarda, sadece bir özel şirketin hissedarları ile yöneticileri arasında ilişkiler incelenecektir(7).

Bu tür bir şirkette kararlar, kendilerine yapılacak ödemelerin münhasıran kâr akışlarına bağlı olmayacağı profesyonel yöneticiler tarafından alınacaktır. Her ne kadar literatürde; firmanın satış hasılatı, büyüme hızı, yönetimin kendi tasarrufunda olan harcamaların düzeyi dahil, diğer birçok değişkene yer verilmiş ise de; en basit bir ifade ile; yönetsel yararlılığın gelir ve gayret düzeylerinin bir fonksiyonu olduğu varsayılabilir. Bu ilave değişkenlerden bir veya daha çoğunun da bu fonksiyon içine dahil edilmesi, genel-

(6) Rees,R. (1985), The Theory of Principal and Agent Bulletin of Economic Research 37:3-26, 75-79.

(7) Vickers,J. and Yarrow,G. (1993), Privatization An Economic Analysis, s.10.

likle, daha büyük güç ve prestij düzeyine yönelik yönetsel tercihlerde ifadesini bulan nitelikleri yakalayabilme arzusu ile motive edilir. Tipik bir büyük şirket, herbiri toplam öz sermayenin nispeten küçük bir kısmına sahip bulunan birçok hissedardan oluşan bir yapıya sahip olacak, ayrıca, şirket hisselerinin borsada alınıp satılabilme imkanı da mevcut olacaktır. Dolayısıyla bir hissedar, istediği zaman kendi mülkiyet haklarını diğer bir yatırımcıya devredebilecek ve böylece söz konusu şirket ile doğrudan ilişkilerini sona erdirebilecek olup; bunun bir sonucu olarak da asli makamların sayısında ve hisselerin dağılımında oldukça hızlı biçimde önemli değişiklikler meydana gelebilecektir(8).

3.2.2. Hissedar İzleme ve Kontrolu

Asli makam konumundaki hissedarların yönetsel iş akti hükümlerinin belirlenmesi ve uygulamaya konulmasında yüz yüze gelebileceği sorunları incelemeye başlamadan önce, hissedarların amaçlarını dikkate almak gerekir. Bu konuda yapılacak geçerli bir varsayım, hissedarların şirketten beklediği mali getiriyi (kâr) maksimum düzeye çıkarma arayışı içinde olmaları hususudur. Bu yaklaşım tarzını haklı çıkaracak bir faktör şudur: eğer hissedarlar çok çeşitli **aktif portföylerine** sahip iseler, herhangi bir **münferit şirketten** elde edecekleri rantlar bakımından hemen hemen risksiz bir durumda olacaklarını kabul etmek makul bir düşüncedir. Öncelikle; belirsizlik, asimetrik farklı bilgi, farklı vergilendirme ve eksik yapıda piyasalardan oluşan bir dünyada; farklı hissedarların hak ve menfaatleri de birbirleriyle çakışmayacaktır. Herbirinin yatırım yaptığı firmadan beklentisi olan mali getiriyi maksimum düzeye çıkarma arayışı fikri doğru olsa bile, genelde, alternatif yönetim politikaları itibarıyla hissedarların önem verdiği hususların öncelik sıralamalarında tam bir ittifak sağlanamayacaktır(9).

İkincisi, eğer hissedarlar aynı zamanda firma ürünlerinin tüketicisi konumunda iseler, bunların alınacak kararlardaki menfaatleri, yönetim faaliyetlerinin finansal getiriler üzerindeki etkileri ile sınırlı olmayacaktır. Konuyu açmak gerekirse; daha yüksek düzeyde bir fiyat politikası uygulanması, bir taraftan beraberinde getireceği kâr artışları nedeniyle hissedarın refahına olumlu bir katkıda bulunurken, diğer taraftan hissedarın söz konusu nihai ürünü tüketiminden doğan refah düzeyini düşürecek nitelikte bir etkiye sahip olacaktır.

(8) Alchian, A. and H. Demsetz (1992) Production, Information Costs and Economic Organization American Economic Review, 62:777-795.

(9) Ekern, S. and R. Wilson (1974), On The Theory of the Firm in an Economy with Incomplete Markets. Bell Journal of Economics 5:171-180.

Bu konu, tekel konumundaki bir firma tarafından üretilen mamullerin tüketicileri durumunda olan tarafların aynı zamanda söz konusu firma sermaye hisselerinin önemli bir kısmına sahip olmaları halinde özellikle önem arz etmektedir.

Sonuç olarak; yönetim ve hissedarlar arasındaki yönetici-işveren ilişkilerinin çok sayıda yan etki sergilemesi nedeniyle, hisselerin geniş kitlelere yayılması durumunda kâr maksimizasyonu konusunda herhangi bir değişken faktörü bünyesinde toplayan şirket gidişatını gösteren modellerin terkedilmesi gerektiği sonucuna varılmasının erken olacağı görülebilir. Bununla beraber, özel firma yöneticilerinin **daima** hissedarların hak ve menfaatleri doğrultusunda hareket etmekle sınırlı olacakları şekilde bir görüşün eleştirisiz kabulü de yine aynı derecede kabul edilemez bir durumdur.

3.2.3. Şirket Hisselerinin Ele Geçirilmesi

Buraya kadar olan bölümde, yeni özelleştirilmiş bir firma yönetiminin, bekledikleri kârı maksimum düzeye çıkarmayı hedefleyen teşvik yapılarını uygulamaya koyma arayışı içinde olan çok sayıda hissedara karşı göğüs germek zorunda olduğu durumları incelemiş bulunuyoruz. Ancak, hisselerin borsada alınıp satılabilmesi mümkün olduğu için, hisse mülkiyetlerinin büyüklük itibarıyla dağılımı yatırımcıların alım satım kararlarının bir sonucu olarak hızlı bir biçimde değişebilir. Özellikle, herhangi bir zaman, bir birey veya kurum söz konusu şirket için bir devralma teklifi yaparak hisselerin tamamını satın almaya çalışabilir. Bu teklif başarılı olduğu takdirde mülkiyeti bir noktaya teksif edecek ve çok taraflı hisse dağılımından kaynaklanan dış etkenleri ortadan kaldıracaktır. Dolayısıyla, hisselerin borsada işlem görebilmesinin bir sonucu olarak mülkiyetin yaygınlaştırılmasının yönetime yönelik teşvikler bakımından büyük önemi haiz bir faktör olmadığı savunulabilir. Örneğin, beklenen kârın maksimizasyonunu amaçlamayan bir yönetim düşünelim. Böyle bir şirketi devralmak üzere atak yapan bir kişi veya kurum şirket hisselerinin tümünü satın alabilecek ve sonra da bu yeni ortaya çıkan tek hissedarlı duruma uygun biçimde bir optimal iş sözleşmesinin şartlarını belirlemek ve bu sözleşmeyi uygulamaya koymak için harekete geçebilecektir. Hedef şirket hisselerinin bir p fiyatı üzerinden elde edilebileceğini ve optimal sözleşmenin yürürlüğe konulmasını müteakip her bir hisse değerinin p^* olduğunu varsayalım. Ayrıca, borsada hedef şirkete ait n sayıda hissenin mevcut olduğunu ve hisse iktisabı için gerekli işlem maliyetinin bir f değerine eşit olduğunu kabul edelim. Bu duruma göre, başarılı bir atılımcının elde edebileceği sermaye kazancı $n(p^*-p)-f$ değerine eşit olup; ilerde hisse ele geçirebilecek olan tarafların kâr maksimizasyonunu amaçlayacaklarını varsayımı ile, bu eşitlik pozitif değerde olduğu zaman bir devralma olayı meydana

gelecektir. Alternatif olarak, kârlı bir devralma işlemi için gerekli olan şart $p < p^* - f/n$ şeklinde yazılabilir(10).

Özetlemek gerekirse; yapılan teorik analiz ve elde edilen ampirik kanıtlar; şirketlerin kontrol altında tutulmasını sağlayan bir piyasanın varlığından kaynaklanan yönetsel teşvik unsurlarının kuvveti hakkında belirgin sonuçlar ortaya çıkarmış olmasına rağmen, bu piyasanın kendine özgü disipliner nitelikteki kurallarının şirket performans verimleri üzerindeki önemli etkilerini sınırlayabilecek belirgin eksikliklere sahip olduğunu göstermiştir. Burada ortaya çıkan bir sorun, yöneticilerin önemli sayılabilecek ölçüde tasarruf hakkına sahip olarak sürekli iştirak edebildiği iktisap kararları üzerinde hissedar etkisinin nispeten yetersiz oluşudur. Bu nedenle, iktisap kararlarından genellikle hissedarların zararı pahasına yönetim ile ilgili hak ve menfaatleri daha yüksek düzeye çıkarmak amacıyla yararlanılmış olduğu ortaya çıkmakta ve buna göre yüksek düzeyde yürütülen devralma faaliyeti de, yönetime yönelik indirim oranlarını artırmak suretiyle, hem dahili ve hem de mülkiyet tahsis verimi bakımından olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Politika değerlendirmeleri itibarıyla bir dereceye kadar önem arzeden bir diğer sınırlama da, hedef firmanın çok büyük olduğu durumlarda devralma tehdidinin nispeten zayıf olabilmesidir.

3.2.4. İflas

İflas konusuna, yöneticilerin şirket kontrolünü kaybedebilmelerine neden olan diğer bir vasıta imiş gibi bakılabilir. Bununla beraber, iflas durumunun ifade ettiği anlamları (a) muhtemel bir iflas durumunun ortaya çıkmasında rolü olan şartlar; (b) kanuni takibatın ekonominin bir temsilci kesimi (örneğin alacaklılar) tarafından başlatılması ve (c) iflas sürecinin tabi olduğu düzenleyici mevzuat ve yasal çerçeve hususları dahil; kontrol kaybindan doğan çok sayıda faktörü hesaba katacak şekilde yeniden düzenlemeye gidilmelidir.

Firmanın toplam piyasa değerinin toplam borç değerine tam olarak eşitlenmesini sağlayabilecek bir gayret düzeyini seçeceklerdir. Bu şartlarda, her ne kadar firmanın değeri borç düzeyini artırmak suretiyle artırılabilirse de; şirket varlıklarının net kıymeti daima sıfır olacağı için hissedarların bu değişiklikten hiçbir yarar sağlayamayacağı açıktır.

(10) Vickers, J. ve Yarrow, G. (1993), *Privatization An Economic Analysis*, s.15.

3.3. KAMU MÜLKİYETİ⁽¹¹⁾

Kamu sektöründeki firmalar için, yönetim performansını denetleme görevi hükümete verilmiştir. Özel mülkiyet ile kıyaslandığında, kamu mülkiyetine dahil kurumlarda yönetici ile bir üst makam arasındaki ilişkiler bakımından en bariz farklar şu noktalarda ortaya çıkmaktadır: (a) asli merciler tipik olarak kâr maksimizasyonu arayışı içinde değildir, (b) kurumun borsada işlem gören adi hisse senetleri yoktur ve bu nedenle de şirket kontrolünü sağlayacak bir piyasanın mevcudiyetinden söz edilemez ve (c) iflas faktörünün mali performans üzerindeki zorlayıcı sınırlama etkisine eşdeğer hiçbir faktör yoktur.

Özel sektördeki durumla kıyaslandığında, devlet sektörünü çevreleyen asli makam - temsilci ilişkileri en ince ayrıntılarına kadar, ülke ekonomisinin kurumsal yapıları tarafından daha yoğun biçimde etkilenir.

3.3.1. Kamu Menfaat Teorileri

Kamu menfaati ile ilgili teoriler; devlet dairelerinin kendi sektörleri içinde faaliyetlerini sürdürürken daima ekonomik refahı en yüksek düzeye çıkarabilme arayışında oldukları varsayımına dayanır. Bu yaklaşımın temelinde yatan fikir şudur: Devlet kurumlarının kendileri de kamuoyunun temsilcileri durumundadır ve bu nedenle de kamu menfaatlerini en üst düzeyde tutarak hareket etmeleri gerekir. Diğer bir biçimde ifade etmek gerekirse; kamu menfaatine yönelik teoriler, bu temsilcilik meselesine ilk ve en iyi çözümün kendi içinde getirilebileceği varsayımıyla, bu konu ile ilgili teşvik meselelerinden soyutlanmıştır.

Genel yaklaşım, devlet dairelerinin amaçlarının bir çeşit sosyal refah fonksiyonu ile (ve bu nedenle de bireysel tercihler bütününe ilişkin iddiaların ispatlanmış olduğu farzedilerek) tanımlandığı görülmüştür.

3.3.2. Devlet Teşvikleri

Kamu menfaatinin hükümetler tarafından maksimum düzeye çıkarılmaya çalışılan iyi tanımlanmış bir fonksiyon ile temsil edilebilmesi şeklindeki varsayım oldukça cesur bir yaklaşımdır. Bir anlamda bu, özel mülkiyet altındaki firmaların kâr maksimizasyonu amacına yönelik faaliyet gösterdikleri şeklindeki varsayımın devlet sektöründeki karşılığı

(11) A.g.e., s.17.

olarak telakki edilebilir; zira bu ikincisi, hissedarların menfaatlerini iyi tanımlanmış olduğu ve yöneticilerin hissedarların menfaatleri doğrultusunda azami çabayı göstermeleri gerektiği şeklinde ifade edilen ana fikirlere dayanmaktadır. Ama yine de, özel mülkiyet durumunda olduğu gibi, bu varsayımın kamu mülkiyetindeki işletmelerin gidişatı konusunda yapılacak analiz için somut bir temel sağlayamayacağı hususunun değerlendirilmesi bakımından işveren-yönetici incelenmesi gereklidir.

Aslında burada, politikacılar ve sivil hizmetler olmak üzere iki ayrı gruba dahil devlet görevlilerinin işin içine girmesiyle karmaşık bir durum ortaya çıkmakta olup, kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimi üzerinde sağlanacak izleme ve kontrol işlevi, genel kamuoyu ve onun seçtiği siyasi temsilciler, seçimle değil fakat atanarak iş başına getirilmiş sivil hizmetliler ve yöneticilerden oluşan bir hiyerarşik düzen içinde yürütülür.

Önce genel kamuoyu ile onun seçtiği temsilciler arasındaki ilişkileri ele alalım. Yöneticilerin durumunda olduğu gibi, politikacıların tercihlerinin de basit ve genel bir amaç fonksiyonu ile hassas biçimde tespit edilebilmesi mümkün değildir. Yararlılık kavramının dayandığı varsayılacak değişkenler çok çeşitlidir ve parasal ödül, gayret düzeyi ve iktidar gibi faktörleri içine alır. Bununla beraber, problemin belirgin olan bir vasfı vardır; ki bu da, politikacıların hoşuna giden bir faktör olan görev süresinin nispeten güvensiz oluşudur; yani, belirli bir kamu teşebbüsünün kontrolünden sorumlu bir birimin başı olarak görev yapmakta olan bir kimsenin bu mevkide geçirdiği süre oldukça kısadır ve seçimde başarısız olunması veya bir üst makama terfi ya da alt dereceye indirilme gibi sebeplerle sona erebilir. Belirli bir partiye mensup politikacıların ortak ilgi alanı seçim başarısı olduğu için, belirli bir idarenin kontrolünden sorumlu mevkide görev yapan bir politikacının bu görev süresi içinde bir üst makama terfi ettirilmesi ya da bir alt seviyeye indirilmesi, esas itibarıyla söz konusu politikacının kendi partisinin seçim beklentilerine yapacağı katkılara bağlı olacaktır.

Sonuç olarak, kamu menfaatlerine yönelik kriterler itibarıyla, kamu mülkiyetindeki sanayi kuruluşlarının kontrolü konusu kapsamında optimum düzeyin altına düşülmesine neden olabilecek dört potansiyel kaynak tanımlamış olduk. Bunlar; (1) sosyal amaçların siyasi amaçlar nedeniyle yer değiştirmesi; (2) devlet dairelerini yönetime yönelik uygun teşvik yapıları oluşturma görevi ile sınırlandıracak bir durum olan, yönetimin alacağı kararlara doğrudan politik müdahaleleri öngören bir tercih şekli; (3) bürokrasilerdeki dahili verimler ve (4) verimsiz bürokratif faaliyet düzeyleridir. Kamu mülkiyetindeki firmaların performansı açısından bu faktörlerin ifade ettiği anlamlar, yönetim kontrolü itibarıyla farklı çerçevelere sahip hassas kurumsal detaylara bağlı olarak değişecektir. Bu konuda genel prensipler çerçevesinde ve emniyetli bir şekilde şöyle bir sonuca varılabilir: Kamu işletme-

lerine yönelik teşvik yapıları,yönetim performansının izlenmesi konusunda ortaya çıkan hiyerarşik düzenin her kademesinde önemli eksiklikler sergileme eğilimindedir ve özellikle siyasi kararların kamu menfaatleri ile ilişkisini inceleyen teorilerin devlet sektörü gidişatının analizi için eksiksiz bir kavramsal temel sağlayabilmesi ihtimal dahilinde görülmektedir.

3.4. MÜLKİYET VE EKONOMİK VERİM (NİRENGİ NOKTALARINDAN OLUŞAN BİR MODEL)

Piyasada önemli bir güce sahip olan bir firmanın özelleştirilmesi dahili verimin iyileştirilmesine yol açacak, fakat bu; kâr peşinde koşan gidişat, uygun bir rekabet ortamı ve düzenleyici mevzuat çerçevesinde sürekli kontrol altında tutulmadığı sürece, mülkiyet tahsis verimini düşürme riskini de beraberinde getirecektir. Dolayısıyla bu bölümün amacı, tekel durumundaki bir kurumun özelleştirilmesini içeren çok basit bir model kapsamında dahili verim ile mülkiyet tahsis verimi arasındaki bu muhtemel etkileşimi incelemektir. Kamu mülkiyeti, hem dahili verim hem de mülkiyet hakları tahsis verimi bakımından üstünlük gösterir. Bu önermenin (basit biçimde yapılabilecek) ispatına burada girilmeyecek olmakla beraber, sezgi yolu ile şu anlamlar çıkarılabilir: Kamu sektörü yöneticileri özel sektör yöneticilerine kıyasla, benzer maliyet seviyeleri üzerinden daha fazla üretim miktarı ve daha düşük fiyat sağlayabilir zira marjinal hasılatı marjinal maliyete eşitlemek yerine fiyatı marjinal maliyete eşit kılarlar. Kamu sektörü yöneticileri, daha fazla ürettikleri için, maliyetleri düşürme yönünde daha büyük teşvik unsurlarına sahiptir; çünkü sonuç olarak elde edilen tasarruflar daha geniş bir üretim hacmine yayılmış olur. Dolayısıyla, bir kamu kurumunun yöneticileri hem daha fazla üretim sağlar, hem de maliyet düşürme yönünde daha fazla gayret gösterir ve bu nedenle de sosyal refah seviyesi hiçbir şüpheye yer vermeyecek şekilde daha yüksektir(12).

3.5. KANITLARA DAYALI OLARAK KAMU VE ÖZEL MÜLKİYET ALTINDAKİ PERFORMANS

Kamu mülkiyeti ve özel mülkiyet altındaki firmaların dahili verim ve mülkiyet hakları tahsis verimi bakımından sahip olacağı izafi performans düzeylerinin, yönetim gidişatını izlemek ve kontrol sistemlerinin etkinliği, piyasadaki rekabet derecesi, düzenleyici politika ve sektörün kaydedebileceği teknolojik ilerleme düzeyini de içine alan çok sayıda

(12) Bös,D. ve W.Peters (1986), Privatization, Efficiency, and Market Structure, Discussion Paper A-79, Institute of Economic's Bonn University.

faktöre bağılı olduğu görüşünden hareketle; özelleştirmenin getireceği refah düzeyi bakımından yapılacak değerlendirmelerin, zorunlu olarak, bu çeşitli faktörlerine herbirinin sahip olduğu rol ve önem derecelerinin ampirik kıymetine bağılı olduğu sonucuna varılabilir.

Sonuç olarak, bu bölümde, yönetime yönelik teşvik yapısı ve işletme performansı bakımından farklı mülkiyet tiplerinin ifade ettiği anlamları incelemiş bulunuyoruz. Geniş bir perspektif içinde söylemek gerekirse, mülkiyet haklarının yapısındaki değişiklikler itibarıyla "mülkiyet hususları"nın firma gidişatı üzerinde muhtemelen önemli etkilere sahip olacağı sonucuna varılabilir. Bununla beraber, bu soyutlama düzeyinde, bir firmanın mülkiyetinde meydana gelen değişikliklerin ifade ettiği detaylı anlamlar hakkında çok hassas olmak zordur; zira bu mülkiyet değişikliği konusu; piyasada güçlü durumda olan firmalar için düzenleme ve kontrol sisteminin kapsamı ve firmaların faaliyet göstermekte olduğu sektörlerin piyasa yapılarını da içine alan ilgili kurumsal ortam gibi çeşitli faktörlere bağılıdır. Bu nedenle, basit biçimde ifade etmek gerekirse, verilmesi gereken ana mesaj şudur: Yönetime yönelik teşvik yapıları; mülkiyetin türü, ürün piyasasındaki rekabet derecesi ile düzenleme ve kontrol sisteminin etkinliğini de içine alan faktörler arasında mevcut karmaşık bir etkileşim kümesi vasıtasıyla belirlenir(13).

Kamu mülkiyeti altında faaliyet gösteren firmaların kontrolü ile ilgili teşvik problemleri incelendiğinde, genel olarak kamu sektöründeki izleme ve kontrol sisteminin özel sektörde aynı iş kolunda faaliyet göstermekte olan firmalara kıyasla muhtemelen daha az etkin olabildiği görülür. Ancak, bunun, sosyal refah kriterleri bakımından ele alındığında, kamu sektörü performansının ikinci derecede önemi haiz olduğu anlamına gelmediği de gösterilmiştir. Ürün piyasalarının rekabete dönük karakter arzemesi halinde performansı izleme ve kontrol sistemlerinin sağlayacağı faydalarının (örneğin dahili verimin iyileştirilmiş olması) beraberinde getireceği zararlı etkilerinden (örneğin mülkiyet tahsis veriminin düşmesi) daha fazla olabileceği görüşü hakimdir ve görüş, kamu ve özel sektör firma performanslarının karşılaştırılmasını içeren ampirik esaslı inceleme çalışmalarıyla da genelde doğrulanmaktadır. Bununla beraber, şiddetli piyasa rekabetinin mevcut olmaması durumunda, iki sektör arasındaki avantaj dengesi daha az nitelik arzetymekte olup; çoğunlukla düzenleyici politikanın etkinliğine bağılı olacaktır(14).

(13) Vicker,J. ve Yarrow,G. (1993) Privatization. An Economic Analysis, s.43.

(14) A.g.e., s.44.

Dördüncü Bölüm

REKABET KUVVETLERİ

4.1. REKABET KUVVETLERİNİN ÜRÜN PİYASASINDAKİ ROLÜ

Özelleştirmenin ekonomik etkileri konusundaki çalışmamızın bu aşaması, rekabete yönelik ve düzenleyici sınırlamaların kamu ve özel mülkiyet altındaki şirket gidişatını ne şekilde etkilediğini incelemek olacaktır. Şimdide rekabet kuvvetlerinin ürün piyasalarındaki rolüne geçiyoruz.

Öncelikle; özelleştirme-mülkiyet devri- ve liberalleşme-rekabet kuvvetleri yaratma kavramlarının mantıksal açıdan birbirinden oldukça farklı yapılarda oldukları ancak globalleşen dünyamızda ekonomilerin önemli birer parametreleri olduklarını kabul etmekteyiz. Özelleştirme ve liberalleşme kavramları genellikle politika tartışmalarında ve kamu vicdanında birbirine kenetlenmiş durumdadır. Özelleştirme politikalarının siyasi takdimi rekabet kuvvetlenmesinin kamçılanması arttırmıştır. Kamu teşebbüsü ile rekabetin yokluğu arasında hiçbir mantıksal bağlantı olmamasına rağmen uygulamada niçin bu iki faktörün genellikle beraber gittiğini gösteren birkaç sebep de mevcuttur.

Birincisi, kamu mülkiyeti, rekabetin imkansız olduğu veya arzu edilmediği ya da önemli dış faktörlerin mevcut olduğu sanayi sektörlerinde ortaya çıkan piyasa başarısızlığı problemlerine getirilebilecek temel çözümlerden biridir. İngiltere'de İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki devletleştirme hareketlerinin çoğu, en azından kısmen, söz konusu piyasalarda rekabet esasına dayalı çözümlerin elverişli olmadığı inancıyla ve bilhassa gaz, elektrik, demiryolu, su ve telekümünikasyon gibi sektörlerde doğal tekel durumunun mevcut bulunduğu fikri ile motive edilmiştir. Günümüzde de muhafaza edilen bu fikirlerin birçoğu sağlam temellere dayalı olmasına rağmen, rekabet kuvvetlerinin çok fazla ihmal edilmiş olması ve belki de önemli bir rol üstlenebilecekleri bir zamanda bahis konusu bile edilmemesi gibi bir tehlike mevcuttur. Talep ve teknolojinin şartları, dünyanın doğal tekelinin artık eski konumunu hiçbir şekilde muhafaza edilememesine neden olabilecek ölçüde değişebilir ve kamu teşebbüsünün verimli bir şekilde kontrol edilmesi konusunda öyle güç-

lüklerle karşılaşılır ki, konunun çözümlenmesinde birtakım eksikliklere rağmen, önemli avantajlara sahip olabilir(1).

Özelleştirme programına dahil sanayi sektörlerinde piyasa başarısızlığından kaynaklanan problemlere getirilmeye teşebbüs edilen rekabetçi çözümlerin bedel ve yararlarını anlamaya çalışmak önemli bir husustur.

Burada özellikle üç tema üzerinde durulacaktır. Bunların ilki ve en önemli olanı, potansiyel rekabet'in rolüdür. Burada sorulması gereken esas soru; bir sanayi sektörüne liberalleşme şartlarının dahil edilmesiyle o sektörde görevli firma veya firmaları verimli ve tüketici tercihleri ile uyumlu bir tutum izlemeye sevkedebilme gücüne sahip bir tehdit unsuru girişinin de yaratılıp yaratılmayacağı konusudur. Rekabet mücadelesini öngören piyasalar konusunda ortaya attıkları teorilerinde, araştırmalar en sade biçimde bir serbest girişi incelemektedirler ki; bu durumda söz konusu soruya verilebilecek cevap olumlu yöndedir. Fakat stratejik açıdan bu tür bir tehdit unsurunun sektöre girişine engelleyen ve yağmacı gidişata göz yuman bir ekonomik sistemde, genellikle, sektörde görevli olan firmaların rekabeti önleyici taktiklerle potansiyel rakipleri esas alan bir ekonomi özelleştirilmiş sanayi sektörlerinin düzenli olarak kontrol altında tutulmasına yönelik problemlerle önemli ölçüde alakalıdır. Acaba potansiyel rekabet kuvvetleri bu düzenleme ve kontrol gereğini ortadan kaldıracak veya azaltacak nitelikteki bir etkinlik ile birlikte mi işlemektedir? Yoksa liberalleştirme politikaları, potansiyel rekabetin etkili kılınmasını sağlamak üzere gerçekten bir devlet müdahalesine mi ihtiyaç göstermektedir. İkinci temamız, rekabetin bir teşvik mekanizması olarak düşünülmesidir. Yöneticilerin gayret düzeyinin sürekli izlenerek kontrol edilmesi ve gerektiğinde ödüllendirilmesi ile ilgili problemler hem kamu ve hem de özel mülkiyet altında ortaya çıkmaktadır. Kurum yöneticileri ve ilgili bakanlık ya da düzenleyici resmi merci arasında mevcut olan bilgi asimetrisi konunun özünde bulunan ana husustur. Rekabet süreci ve bu sürecin (özellikle rakip firmaların performansları arasındaki kıyaslamalar şeklinde) ortaya çıkardığı sonuçlar bilgileri en ekonomik bir biçimde ortaya koyabilir ve dolayısıyla doğal ve yararlı bir teşvik mekanizması olarak işlev yapar. Böylece rekabetin ön planda tutulduğu süreç içinde hem dahili verimi kışkırtıcı ve (x) verimliliğini yok edici etkiye sahip birtakım tahrik unsurları sağlanmış, hem de mülkiyet tahsis veriminin yükseltilmesine vesile olan bir mekanizma hizmeti yaratılmış olur. Üçüncü olarak, özellikle piyasa ve dikey ilişkiler ile ilgili olarak ortaya çıkan rekabet konulardır. Bu konular özelleştirme olayının meydana gelmiş olduğu sanayi sektörlerinin bir çoğunda

(1) Vickers, J. ve Yarrow, G. (1993), Privatization An Economic Analysis, s.45.

önemli etkilere sahip olmuştur. bu konuda iyi bir örnek teşkil eden telekomünikasyon sektörünü ele alalım. Örneğin A kentindeki bir telefon abonesi B kentinde bulunan diğer bir aboneyi aramak istediği takdirde; telekomünikasyon sisteminin üç elemanı (yani A ve B'deki lokal şebekeleri ve şehirlerarası link hattını) kullanmak zorundadır. Aslında, karşı tarafı aramak isteyen abone, lokal ve şehirlerarası link hatlarından oluşan karmaşık bir emtea talebinde bulunmaktadır. Birinci konu, mülkiyet tahsis verimi ile ölçek ekonomileri arasında mevcut karşılıklı etkileşim ve bununla ilgili olarak ortaya çıkan, "serbest rekabetin piyasaya girmesiyle birlikte istenmeyen maliyet verimi kayıplarına yol açılıp açılmayacağı" sorusudur. İkinci konu ise, kamu teşebbüslerinin özel firmalarla rekabet halinde bulunduğu piyasalardaki rolü ile ilgilidir(2).

4.2. MÜLKİYET TAHSİS VERİMİ VE ÖLÇEK EKONOMİLERİ ARASINDAKİ ETKİLEŞİM(3)

Ölçek ekonomilerine sahip sektörlerde rekabet girişinin kısıtlanması lehinde ileri sürülen bir sav, rekabet girişiyle birlikte sabit maliyetlerin ikiye katlanması gibi istenmeyen bir duruma yol açabileceği ve piyasada küçük ölçekli birçok firma yerine birkaç tane (veya sadece bir tane) büyük firmanın mevcut olmasının daha iyi olacağı görüşüne dayanmaktadır. Ancak, buradaki sorun, birkaç firmanın mevcut olması halinde piyasa gücünün daha büyük olması ve tekelleşimin mülkiyet tahsis verimini düşürmesidir.

4.2.1. Kamu Teşebbüsünün Rekabet Ortamındaki Yeri

Kamu teşebbüsünün mevcut olduğu sektörlerde, rekabet kuvvetlerinin sektör performansını iyileştirme yönünde olumlu rol oynayabileceği gerçeğinin temelinde yatan çeşitli sebepler vardır. Birincisi, rekabete yönelik tehdit unsurlarının kamu kurumlarının yöneticileri üzerinde disiplin sağlayıcı nitelikteki etkileri sayesinde dahili verim seviyesi yükseltilebilir.

Özellikle, rekabet kuvvetleri, ait oldukları sanayi sektörünün şartları hakkındaki "bilgi tekeli"ni kırmak suretiyle, aksi halde oluşabilecek bu tür bir tekelin düzenleyici rejimin etkinliğine engel teşkil etmesini önler. Ancak, rekabet faktörünün her zaman için düzenleyici mevzuata bir alternatif yöntem olarak algılanmaması gerektiğini, bazı durumlarda mevzuata destek teşkil eden faydalı bir unsur olabileceğini de dikkate almak gerekir.

(2) A.g.e., s.46.

(3) A.g.e., s.47.

Sektöre hakim durumdaki bir kamu kuruluşu ile rekabet imkanının yaratılması suretiyle sağlanacak ikinci avantaj, bu tür bir durumun yeni buluşlara yönelik fırsatları da beraberinde getirmesidir. Söz konusu kamu kuruluşunun piyasaya yeni ürün veya süreçler sunma hususunda çok az bir dürtüye sahip olmasına ve hatta böyle bir konuyu aklından bile geçirmemiş olmasına karşın, rakip firmalar, bu konuda çok daha fazla teorik unsura sahip olabilir ve bu sayede sektöre yeni ürün veya süreçler kazandırabilir. Bu durum tabiatıyla söz konusu kamu kurumunun kendi bünyesi içinde daha yenilikçi bir tutum izlemeye yönelik olarak kamçılanmasını sağlar.

Bu hususlar, sektöre yeni firma girişinden kaynaklanan tehdit unsurlarını ve rekabetin rolünü bir teşvik mekanizması olarak dikkate aldığımız zaman daha da büyük önem kazanacaktır.

Bu şekilde, kamu firmasının özel firmanın (aşağı doğru eğimli bir reaksiyon fonksiyonuna sahip olması şartıyla) üretim miktarında lehte bir genişleme meydana getirmek üzere, kendi Nash üretim düzeyine kıyasla daha düşük bir üretim gerçekleştirmesiyle refah seviyesinde yükselme sağlanmış olur.

4.3. POTANSİYEL REKABET VE PİYASAYA YENİ FIRMA GİRİŞİNDEN KAYNAKLANAN TEHDİT EDİCİ UNSURLAR⁽⁴⁾

Rekabet piyasalarındaki firmaların özelleştirilmesi, sanayi politikası bakımından az sayıda sorun ortaya çıkarır; çünkü piyasadaki firmalar arasındaki rekabet hem şirket gidişatını etkin biçimde düzenleyip kontrol eder ve hem de dahili verim ve mülkiyet tahsis verimi itibarıyla makul ölçüler içinde iyi teşvik unsurları sağlar.

Fakat şayet özelleştirilen sektör görevlisi firmanın diğerlerine karşı ağır basan bir pazar payına sahip ise ve bilahare birbirleriyle rekabet edecek birimlere ayrılması söz konusu değilse, mevcut firmalar arasındaki rekabet mekanizmasına itibar edilemez. Bu durumda, sektörde görevli firma için gerekli rekabet disiplini sağlayabilecek yegane faktör, yeni rakiplerin piyasaya girmesi ve büyümesi ya da böyle bir durumun herhangi bir oranda oluşturacağı tehdit unsurudur. Bu tür faktörlerin mevcut olmaması halinde, tekerci zihniyete dayalı bir istisna durumunun mevcut olup olmadığını kontrol etmek için, görevli firmanın fiyatlandırma konusundaki tutumunun düzenli biçimde kontrol edilmesi gerekecektir. Sektöre yeni firma girişinden kaynaklanan tehdit unsurlarını gereğine uygun biçimde etkili kılmak için, rekabeti önleyici tutum ve davranışlara engel olacak politikalar şeklindeki

(4) A.g.e., s.47-48.

bir düzenleyici mevzuata ihtiyaç duyulabilir.

Bu bölümün aşağıda yer alan kısımlarında, rekabet mücadelesine dayalı piyasa teorisi amacına yönelik olarak sektöre girişi caydırıcı ve yağmacı gidişatı destekler nitelikteki stratejik tutuma ait olarak son yıllarda ortaya atılan teoriler incelenmektedir.

Bu konuda aklımıza takılan ana soru; acaba potansiyel rekabet kuvvetleri bu düzenleme ve kontrol gereğini ortadan kaldıracak veya azaltacak nitelikteki bir etkinlik ile birlikte mi işlemektedir? Yoksa liberalleştirme politikaları, potansiyel rekabetin etkili kılınmasını sağlamak üzere gerçekten bir düzenlemeye mi ihtiyaç göstermektedir?

4.3.1. Rekabet Mücadelesine Dayalı Piyasa Teorisi

Rekabet mücadelesini esas alan bir piyasada, potansiyel rekabet tehdidi en kuvvetli düzeyindedir. Piyasada görevli durumda olan firma veya firmalar azami performans verimi ile tüketicilerin isteklerini karşılamaya mecburdur; çünkü aksi taktirde, piyasaya yeni giren firmalar bunların işlerini ellerinden kapacaktır.

"Çok şeffaf bir kâr fırsatının bile piyasaya girmek isteyen bir potansiyel firma tarafından ihmal edilmemesi gerekir; çünkü bu firma istediği anda piyasaya girebilir ve fiyatlar değişmeden önce, parsayı toplayabilir ve sonra da kendisi aleyhinde düşmanca bir ortamın gelişmekte olduğunu sezdiği anda, hiçbir masrafa girmeden fırlayıp kaçabilir".

Piyasaya hakim durumdaki bir firmanın, piyasaya girişi caydırıcı yönde bir strateji izlemesinde anahtar rolüne sahip olan faktör, (örneğin çok agresif bir fiyatlandırma politikası izlemek suretiyle) girişe karşı verilecek tepkinin yaratacağı tehdit unsurunu, rakip firmanın piyasaya girmiş olmaktan üzüntü duymasına yol açacak bir biçimde muteber kılmaktır. Bu tehdit unsuru, ancak ve ancak bu giriş olaya fiilen gerçekleştiğinde piyasada ağırlığı olan firmanın bunu kendi menfaatleri yönünde yürütmekte olduğuna inanıldığı taktikde muteberdir. piyasadaki potansiyel rekabete karşı çıkan ve piyasaya yeni firma girişini caydırıcı yönde izlenen bir stratejinin doğuracağı tehlikeyi değerlendirmek ve uygun politika ölçülerini oluşturmak gerekecektir.

Piyasaya yeni firma girişinin stratejik bakımdan caydırılması konusunda birincisi, piyasaya hakim konumda olan firmanın yeni firma giriş ihtimalini cazip olmaktan çıkarak bir tutum izlediği birçok durum mevcuttur. İkinci olarak, fiyata önem vermeyen bir tutum, özellikle bilahare oluşacak maliyet ve talep şartlarını etkileyeceği için, bu anlamda önemlidir. Üçüncüsü, yağmaya yönelik bir fiyatlandırma yönteminin rasyonel olmayacağını ve bunun getireceği tehdit unsurlarının da ihmal edilecek derecede küçük olacağını far-

zetmek normalin çok ötesinde bir umuttur. Kısacası, genellikle, hakim firmanın kendi piyasasına giriş "hürriyeti"nin kuyusunu kazmak üzere başvuracağı pek çok yol vardır ve bu nedenle de bu hürriyeti etkin kılacak politikalar üretmek gerekir. Bu bölümde, bu söz konusu politikaların yönlendirilmesi gerekli bazı problemlere değinilmiş olmakla beraber; belirli sanayi sektörlerinin sahip oldukları karakteristik özellikleri hesaba katmadan genel politikalar konusunda daha ileri gitmek pek akıllıca bir iş olmayacaktır.

4.4. BİR TEŞVİK MEKANİZMASI OLARAK REKABET⁽⁵⁾

Özelleştirme ve liberalleştirme konularında öneri getiren taraflarca önemle vurgulanmış olan rekabetin ana vasıflarından birisi de dahili performans verimi konusunu harekete geçiren ir mekanizma olarak oynadığı roldür.

Bir firmanın birim maliyetlerinin, yönetimin göstereceği gayrete ve dış faktörlerin etkisi altında ortaya çıkacak maliyet karakteristiklerine bağlı olduğunu farzedelim. Eğer herhangi bir sanayi sektöründe faaliyet göstermekte olan firmaların dış etkilerle oluşan maliyet karakteristikleri arasında yüksek düzeyde bir karşılıklı ilişki (korelasyon) varsa, firmalar arasındaki rekabet, firma yöneticilerinin gayret düzeyleri hakkında birtakım bilgiler ortaya çıkarır. Firma yöneticilerinin gayret düzeyi hakkında daha iyi bilgilendirilmiş olan hissedarlar da yönetime verilecek ödülün daha ziyade gayrete bağlı olmasını mümkün kılabilirler.

Rekabet faktörünün teşvik unsurları ve verimlilik üzerindeki etkisi ancak son yıllarda hassas biçimde yapılmış teorik analizlerin konusunu teşkil etmiş olup; daha yapılacak çok şey vardır. Eksik bilgilendirme, bu teşvik edici iş sözleşmelerinin dizaynına sınırlama getirir ve bunun sonucu olarak da verimsizlikler ortaya çıkar. Dolayısıyla bilgi, yönetim gayretine daha duyarlı nitelikteki teşvik programlarını mümkün kılabildiği ölçüde değerlidir. Yönetime sağlanacak ödüller performans kıyaslamaları esasına dayalı olacağı için, rekabet faktörü bu tür bir bilgi kaynağı olarak işlev yapabilir. Böylece, rekabet unsurunun gerek firma dahilindeki performans verimi ve gerekse ürün piyasalarındaki verimli gidişatı teşvik edici bir role sahip olduğu fikrine teorik bir destek sağlanmış olmaktadır.

(5) A.g.e., s.48.

Beşinci Bölüm

DÜZENLEME ve KONTROL MEKANİZMALARI

5.1. DÜZENLEYİCİ MEVZUAT POLİTİKALARI

Birçok durumlarda rekabet sürecinin, özel firmaları; verimli kaynak tahsisi ile çoğunlukla tutarlı bir biçimde davranabilmeleri için harekete geçiren bir teşvik sistemi oluşturduğuna tanık olunmaktadır. Fakat bu tür durumlar her zaman geçerli olmaz ve bazı sanayi sektörlerinde rekabet kaçınılmaz olarak zayıftır veya hiç mevcut değildir. Bu nedenle, ekonomik kararları yönlendirmek veya sınırlandırmak üzere uygun bir teşvik sistemi tesis etmek suretiyle özel sektörün tutum ve davranışlarını etkilemek amacıyla bir düzenleyici politikaya ihtiyaç vardır. Dış görünüm unsurlarını bir tarafa bırakıp dikkatleri esas itibarıyla firmaların piyasa gücünü sınırlayıcı nitelikte düzenleme ve kontrol mevzuatı üzerinde yoğunlaştırmak gerekecektir. Düşünceyi daha da çok aydınlatabilmek için, ürün ve sermaye piyasalarında rekabet ortamının mevcut olmadığını ve teşvik edilemediğini varsaymak suretiyle konuya gireceğiz. Diğer bir ifade ile, talep ve teknoloji gibi temel unsurların dışında, firmaların tutum ve davranışları üzerinde etki eden tek faktörün düzenleyici mevzuat sistemi olduğunu kabul edeceğiz. Buna göre de, çeşitli düzenleyici sistemlerle karşılaştıkları zaman firmaların nasıl bir davranış göstereceğini ayrıca daha geniş kapsamlı bir konu olan optimal düzenleyici mevzuat politikalarınıra ihtiyaç olacağı akla gelecektir. Bu problemi, devlet (ya da ilgili devlet kurumu) ile firma arasında oynayan bir oyun gibi dikkate almak yararlıdır. Bu perspektif çerçevesinde, öncelikle; söz konusu oyunda rol alan oyuncuların muhtemel stratejilerini, amaçlarını, rol alma sırasını ve oyun hakkında sahip oldukları bilgi durumunu belirtmeye gerek vardır. Muhtemel stratejiler bakımından, firmanın fiyat, üretim miktarı, sermaye yatırımı, ürün kalitesi, maliyeti düşürmeye yönelik yatırım, yeni buluşlar vs. gibi konularda karar alması gerekir. Hükümet ise (örneğin fiyat, ürün kalitesi ve ya kâr vb gibi) bu değişkenlerden bazılarını düzenleme ve kontrol etme arayışı içinde olabilir. Fakat sektör şartları ve gidişatı hakkında alışılmamış biçimde iyi bilgilendirilmemiş olmadıkça, devletin firma faaliyetlerinin diğer unsurlarını düzenli olarak kontrol

edebilme ihtimali pek yoktur. Bu bilgilendirme meselesi son derece önemlidir; zira hükümet bu konudaki politikasını ancak kendi sahip olduğu bilgilerin çerçevesi içinde oluşturabilir. Bu itibarla, devlet ve özel sektör arasındaki bilgi asimetrisi (oransızlığı) bu bölümün ana temasını teşkil edecektir. Şimdi de karar alma yetkisini haiz mercilerin amaçlarına bakacak olursak; bu konuda yapılabilecek çeşitli varsayımlar mevcuttur. Birçok yararlı bakış açısı sağlayabilen geleneksel yaklaşım; firmanın kendi kârlarını maksimum düzeye çıkarmayı amaçladığını, hükümetin ise kısmi denge durumu analizinde tüketici ve üretici kesim sermaye fazlaları toplamı olarak tanımlanmış olduğu üzere sosyal refah seviyesinin maksimizasyonunu sağlama arayışı içinde olduğunu farzetmektir. Bununla beraber; bilhassa özelleştirmenin dahili performans verimi üzerindeki etkisine yönelik tartışmaların mahiyeti açısından; özel sektör yöneticilerinin kâr amacına yönelik olmayan konulara da ağırlık verdikleri (örneğin yönetim gayretinin asgari seviyeye indirilmesi veya satış hasılatının teşvik edilmesi gibi) varsayımından hareket ederek şirket tutum ve davranışları konusuna diğer yönlerden de yaklaşımda bulunmak gerekir. Benzer biçimde, hükümetlerin veya düzenleyici mevzuattan sorumlu yetkili makamlarının kamu menfaatlerini ön planda tuttukları fikrini de her zaman kabul etmeyeceğiz. Politik konuların hükümetleri ilgilendirmesine karşın, düzenleyici mevzuattan sorumlu devlet kurumlarının önem verdiği konular her zaman sosyal refahı amaçlayan konularla aynı paralellikle olmayabilir. Hükümetin düzenleyici mevzuat çerçevesini dizayn edebilme imkanına sahip olması açısından "ilk harekete geçen" taraf olduğunu ve firmanın da bu çerçeveye mümkün olabildiğince en iyi şekilde tepki verebilecek bir tutum sergileyeceğini kabul etmek, bu konuda doğal bir başlangıç noktası olacaktır. Fakat bu basit önder-izleyici yaklaşım modelinin bazı eksiklikleri vardır. Bu eksikliklerden biri, düzenleyici politikaların genellikle, mahiyet itibarıyla, şirket tutum ve davranışlarının bazı unsurlarına (özellikle uzun vadeli sermaye aktiflerine yatırım gibi) kıyasla daha kısa vadeli olduğu hususudur. Bu gibi durumlarda devlet genellikle ilk harekete geçen taraf olmaz; bunun yerine özel sektör firmalarının aldıkları birtakım kararlar nedeniyle kısmen gölge düşürülmüş olan şartlara tepki verme yoluna gitmeyi tercih ederler. İkinci ve diğer önemli bir husus da gerek hükümetin ve gerekse özel sektörün zaman içinde bir dizi hareketlerde bulunması ve bu hareketler itibarıyla stratejik bakımdan karşılıklı etkileşim içinde olmalarıdır. Bu çerçevede, bir özel sektör kuruluşu izleyeceği mevcut tutum ile gelecekte yürürlüğe konabilecek düzenleyici mevzuatın tasarımını etkilemeye çalışabilir. Düzenleyici politikaların esas itibarıyla geçici olması ve periyodik olarak önemli incelemelere tabi tutulması durumunda, bu tür tutum ve davranışlar hiç de şaşırtıcı olmayacaktır. Söz konusu meselenin dinamik mahiyeti, (bazen diğer bağlamlarda "zamana bağlı

tutarlılık" problemleri olarak da bilinen) kredibilite konularını ortaya çıkarır. Böylece hükümet, geleceğe yönelik bazı durumlarda kendi menfaatlerine ters düşecek bir hareket tarzı izlemesini arzu etmeyebilir.

Son olarak da, bilgilendirme şartları konusuna ve özellikle düzenleme ve kontrol mercii ile firma arasında muhtemelen mevcut olabilecek bilgi asimetrisi (oransızlığı) meselesine geliyoruz. Aslında biz, bu bilgilendirme meselesinin düzenleme ve kontrol ekonomisinin ruhunda bulunduğu inanıyoruz. Özel sektör firmalarının gidişatı hakkında tam olarak bilgilendirilmiş ve uygun müeyyidelerle de donatılmış durumda bulunan yetkili merci, firma içindeki karar mekanizmalarının ortaya çıkabilecek ilk ve en iyi sonuca uygun bir tutum izlemesi için gerekli kumandayı elinde tutabilecektir. Fakat aslında, düzenleme ve kontrol mercisinin ne dereceye kadar bilgi sahibi olabileceği ve dolayısıyla ne gibi sonuçlara ulaşabileceği hususunda, uygulama bakımından çok çeşitli sınırlamalar mevcuttur. Biz burada özellikle, firma içindeki karar mekanizmalarının kontrolden sorumlu yetkili resmi merciye kıyasla teknoloji ve talep şartları hakkında daha fazla bilgiye sahip olduğu bir durum üzerine tartışılması gereklidir. Düzenleyici politikalar bakımından karşılaşılabilecek problemlerden biri, teşvik mekanizmasının tasarımına ilişkin olan; yani firma gidişatının gözlemlenebilme imkanı olmaksızın firmanın kamu menfaatine uygun bir hareket tarzı izlemesinin (ki bu, teknoloji ve talep durumuna bağlı olacaktır) nasıl sağlanabileceği sorudur. Bu problem hassas biçimde ele alındığında patron-yönetici temsilci teorisinin dayandığı fikirle aynı paraleldedir(1).

Çeşitli hedefler, stratejiler, dinamikler ve bilgilendirme şartları hakkındaki bu kısa açıklamalardan bile açıkça anlaşılacağı üzere; bu düzenleme ve kontrol meselesi engin bir konu olup tamamen incelenebilmesi mümkün değildir (Bkz. Kahn (1970)(2), Bailey (1973)(3), Schmalensse (1979)(4), Fromm (1981)(5), Breyer (1982)(6), Crew & Kleindorfer (1986)(7). Dolayısıyla bu bölüm, daha ziyade, sektöre hakim konumda bulunan kuruluşlara yönelik düzenleyici mevzuat politikasının sorunları ve prensipleri arasından seçil-

(1) Vickers, J. and Yarrow G. (1993), Privatization An Economic Analysis, s.1.

(2) Kahn, A.E. (1970). The Economics of Regulation, Vols 1 and 2, New York: Wiley.

(3) Bailey, E.E. (1973) Economic Theory of Regulatory Constraint. Lexington, MA: Lexington books.

(4) Schmalence, R. (1979). The Control of Natural Monopolies. Lexington: D.C. Heath.

(5) Fromm, G. (ed). (1981), Studies in Public Regulation.

(6) BREYER, S. (1982). Regulation and its Reform. Cambridge, MA: Harward University Press.

(7) Crew, M.A. and P.R. Kleindorfer (1986). The Economics of Public Utility Regulation London: Mac Millan.

miş olan konuların incelenmesini hedeflemekle sınırlı olacaktır. Bu inceleme şu beş ana başlık altında düzenlenecektir:

- 1- Yatırım sorunları
- 2- Dahili verim ve asimetrik bilgi
- 3- Çok ürünlü firmaların düzenli kontrolü
- 4- Çarpışma ve yakalama
- 5- Rekabet ve düzenli kontrol arasındaki bazı ilişkiler.

5.2. YATIRIM SORUNLARI

Yatırım problemleri, birçok sanayi sektöründe düzenleyici mevzuatı yapan ve uygulayan merciler açısından bazı temel sorunlar ortaya çıkarır. Genellikle bu düzenleme ve kontrol sisteminin direkt amacı, kolaylıkla ölçülebilir ve hemen değiştirilebilir nitelikli fiyatlandırma politikası olmasına rağmen; düzenleyici politikanın sosyal refah üzerindeki etkileri kritik olarak kendisinin yarattığı yatırımcı tutum ve davranışlara bağlıdır. Kapasite, araştırma ve geliştirme veya hangi konuda olursa olsun yatırım; batık maliyetlerin ortaya çıkması nedeniyle nicelik bakımından daha zor ölçülebilir bir özellik arzeder ve tipik olarak da kısa vadede değiştirilemez. Sosyal refah üzerindeki etkilerinin büyüklüğü ise telekomünikasyon (örneğin şebeke geliştirme ve dijital telefon santralleri gibi), gaz (çıkarma ve dağıtım vb), elektrik (kuvvet santralleri, iletim şebekeleri vb) ve su (boru hatları, pis su kanalları vb) sanayii gibi sektörlerdeki yatırım miktarı ile açıklanır. Burada genel olarak şu iki soru ortaya atılabilir: Birincisi; sermaye yatırımının piyasaya sürülen ürün (veya ürünlerin) üretimi için gerekli maliyeti en aza indirebilme anlamında üretim verimliliği açısından gerekli teşvikler mevcut mudur? İkincisi ise; yatırım ve üretimin ölçeği talep ve teknoloji şartlarına uygun mudur? İkincisi ise; yatırım ve üretimin ölçeği talep ve teknoloji şartlarına uygun mudur? Bu iki soruya, getiri oranının düzenleme ve kontrolü çerçevesinde bir sermaye birikimi yaratabilecek nitelikteki teşvikler konusunda çok yönlü irdelenmesini gerekli kılar.

5.2.1. Getiri Oranının Düzenleme ve Kontrolü

Düzenleme ve kontrol mercilerinin temel problemi, firmanın fiyatlandırma politikası ve diğer politikalarının ekonomik verimlilik açısından sahip olması gereken ideal değerlerin belirlenmesinde yeterli bilgiye sahip olmamalarıdır. Getiri oranının düzenleme ve kontrolü, fiyat veya fiyatların, sermaye üzerinden izin verilen belirli bir "adil" getiri oranının

kazanılmasını mümkün kılacak seviyede olması gerektiği şeklinde bir çözüm yolu sunar. Burada hemen şu üç soru ortaya çıkmaktadır. Bu "adil" oran nedir? Sermaye esasına dayalı olarak izin verilen bu getiri oranının ne ölçüde uygulanması gerekir? Firma, kendisine tanınan fiyat düzeylerini kısmen etkileyebilmek açısından, getiri oranının tabanını oluşturan sermayeyi etkileyen kararlar alacak mıdır? ve bu ne gibi bozukluklara yol açacaktır?

Getiri oranının düzenleme ve kontrolünü esas alan klasik model üzerinde 1962 yılında yaptıkları incelemede(8) bu son soruya olumlu yönde bir cevap getirmektedir. Buna göre, firmalar, kâr oranı bakımından kendilerine tanınan sınırlar içinde kalmak kaydıyla, daha büyük oranda mutlak kâr sağlayabilmek üzere sermaye tabanlarını genişletmeye yönelik bazı teşvik unsurlarına sahiptir. Averch ve Johnson'ın desteklediği bu sava yapılan katkıları mükemmel biçimde ele alarak inceleyen bir çalışma Baumol ve Klevorick (1970) tarafından yapılmıştır(9).

5.2.2. Düzenleyici Mevzuatın Zaman Bakımından Geri Olması

Düzenleme ve kontrol sistemi devamlı bir mahiyet arzetmez. Tipik olarak fiyatlar belli bir zaman dilimi için tespit edilir ve bu süre boyunca (bir sonraki fiyat incelemesine kadar) firma, istediği girdi kombinasyonlarını seçme serbestisine sahiptir. Fiyatların yenden gözden geçirileceği tarih önceden belirlenmiş olabilir. Ayrıca dış etkenlere ve iç etkenlere bağlı olarak gelişen belirsizlikler arasında önemli bir ayırım yapmak şarttır. İç etkenlere bağlı olarak gelişen belirsizli durumunda; bir sonraki fiyat incelemesinin zamanlaması, kısmen, o tarihe kadar geçen süre içinde firmanın nasıl bir tutum sergileyeceği hususuna bağlıdır(10).

Düzenleme ve kontrolün zaman bakımından geri olması, firmanın bir sonraki fiyat incelemesi yapılanaya kadar iyileştirilmiş maliyet veriminin getireceği menfaatlardan istifade edebilmesini mümkün kılar. Bu söz konusu zaman geriliğinin uzun oluşu, firmanın birtakım, yeni buluşlar veya üstün nitelikli üretim organizasyonu faktörleri vasıtasıyla maliyetlerini düşürebilme yönünde sahip olduğu teşvik unsurlarını artırır; fakat bu daha yüksek performans veriminden tüketicilerin menfaat sağlayabilecekleri süreyi geciktirir(11). Diğer taraftan, zaman geriliğinin kısa süreli olması, tüketicilerin daha kısa bir sonra menfaat

(8) Averch, H. and L. Johnson (1962) Behavior of the Firm under Regulatory Constraint American Economic Review 52: 1052-1069.

(9) Baumol, W.J. and A.K. Klevorick (1970). Input Choices and Rate of Return Regulation: An Overview of the Discussion. Bell Journal of Economics 1:162-190.

(10) Vickers, J. ve Yarrow, G. (1993) Privatization An Economic Analysis.

(11) Lesourne, J. (1976), Innovation and Regulation: A Comment. Journal of Public Economics 5: 389-392.

sağlayabilecekleri anlamına gelir, fakat bu durumda, maliyetleri düşürme yönündeki teşvik unsurları azalmış olur(12).

Eğer firmanın gelecekteki fiyatları halihazırdaki maliyet seviyesi ile olumlu bir ilişki içinde ise, bu söz konusu müteakip inceleme zamanı yaklaşırken firmanın maliyetlerini düşürmesi yönünde çok küçük bir teşvik unsuru mevcut olacak ya da hiç olmayacaktır. Elbette, maliyetin düşürülmesiyle birlikte elde edilecek kazanç, müteakip fiyat incelemesine kadar geçecek olan sürenin tamamı boyunca karşı karşıya kalınacak daha düşük fiyat seviyesinin bedeli ile fazlasıyla dengelenecek kadar kısa ömürlü olduğu taktirde bir başka nokta ortaya çıkacaktır. Teknik dil kullanılarak ifade etmek gerekirse, ikinci dereceden etki birinci dereceden etki ile fazlasıyla dengelenmiş olacak ve firma, düzenleyici fiyat incelemesi aşamasına çok yakın bir noktaya gelindiğinde, daha yüksek seviyedeki maliyetlerin lehinde hareket etme durumuna gelecektir(13).

Dikkate alınan bu hususlar şu üç konuda ders vermektedir. Birincisi, düzenleyici incelemenin gecikmesiyle ortaya çıkacak teşvik unsurları konusunda mutlak surette ve her zaman için iyi niyetli olmak mümkün değildir. Düzenleyici incelemeye tesir etmeye yönelik olarak tasarlanmış bir stratejik tutum, mülkiyet tahsis verimi ve üretim verimliliği açısından önemli sayılabilecek kayıplar meydana getirecek ve bu da düzenleyici incelemenin gecikmesiyle sağlanacak olan yeniliklere yönelik ilk hareket karşısında dengelenecektir. İkincisi, stratejik tutumdan kaynaklanan potansiyel kayıplar, düzenleyici inclemenin mevcut maliyet şartlarına daha az duyarlı olması halinde azalır; ki bu da, düzenleme ve kontrol yetkisini haiz resmi makamların yararlanabileceği bilgilerin ve bilhassa firma kararlarından bağımsız olan bilgilerin ne derecede önemli olduğunu gösterir. Bir firmanın "bilgi tekeli"ne sahip olmasıyla ortaya çıkabilecek üçüncü ders ise, düzenleyici incelemelerin zamanlaması meselesinin sadece incelemenin gecikme süresi bakımından değil, aynı zamanda düzenleyici incelemenin düzenli aralıklarla mı yoksa sadece tahmine dayalı olarak mı meydana geldiği hususu açısından taşıdığı önemdir(14).

Bir firma faaliyetlerinin ölçek ve mahiyeti değiştiği taktirde tipik olarak önemli değişken maliyetleri ortaya çıkmakta ve menkul kıymetlerin bir sonraki alternatif kullanımı-
mında önemli oranda daha düşük değerlere sahip olması anlamında, sermaye yatırımı giderleri sık sık batık bir durum arz etmektedir. Bazı belirli işçilik tipleri bakımından; işe al-

(12) Bailey, E.E. (1976) Innovation and Regulation: A. reply. Journal of Public Economics 5: 393-394.

(13) Sappington, D. (1980). Strategic Firm Behavior under a Dynamic Adjustment Process. Bell Journal of Economics 11:360-372.

(14) Wickers, J. ve Yarrow, G. (1993) Privatization, An Economic Analysis, s.85.

ma, eğitim ve işten çıkarma maliyetleri dikkate alındığında çoğunlukla aynı durum geçerlidir.

Doğruluk ve dürüstlük taahhüdünde bulunulmakla elde edilecek itibar, hiç şüphesiz, daha geniş bir hisse mülkiyeti tarafından teşvik edilir; zira "dürüst olmayan davranışlara" karşı oluşan kamuoyu daha büyük ve daha çok seslidir. Fakat bu dürüstlük ilkesine uymakla kazanılacak itibar % 100'ün altına düştüğü takdirde kâr maksimizasyonu hedefine yönelik olarak faaliyet gösteren bir firma yöneticilerinin hesaba katmak isteyeceği bir risk faktörü mevcut olacağı için, bu da problemi tamamen çözemez.

5.3. ASİMETRİK (ORANSIZ) BİLGİYE DAYALI DÜZENLEME VE KONTROL

Eğer bir düzenleyici kontrol mercii sanayi şartları ve gidişatı hakkında muhatap firmanın sahip olduğu derecede bilgi sahibi olsa idi, yeterli yetki ile donatılmış olması şartıyla, kendi seçtiği planı uygulaması için firmayı kolaylıkla yönlendirebilecek; ve elbette ki böyle bir durumda, karar alma yetkisini firmanın yöneticilerine bırakmak yerine söz konusu kontrol mercii bu işletmeyi çalıştırma yetki ve sorumluluğunun verilmesi daha iyi olacaktı. Fakat tabii ki genellikle firma içindeki karar verme yetkisini haiz kişiler, karşılaşılabilecekleri durumlar hakkında düzenleyici kontrol mercii ne firma gidişatının tüm unsurlarını gözlemleyebilir, ne de bunlardan bir sonuç çıkarabilir. Böylece, bilgi asimetrisi, gerek kamu sektörü ve gerekse özel sektör kuruluşlarının tabi olduğu düzenleme ve kontrol sistemi ekonomisinin ana vasıflarından birini teşkil etmektedir.

5.3.1. Patron-Yönetici ve Düzenleyici Kontrol Sistemi

İşveren-yönetici teorisi asimetrik bilgi şartları altında verimliliğe yönelik teşvik unsurlarının dizaynı ile ilgilidir. Asli makam firmanın yüz yüze bulunduğu şartlar hakkında temsilciye (yani yöneticilere) kıyasla daha az bilgi sahibidir ve bu nedenle, temsilcinin tutum ve davranışlarını hassasiyetle izleyip kontrol edemeyebilir. Asimetrik bilgi, teşvik unsurlarının gereği gibi mükemmel olmamasına yol açar ve bunun sonucu olarak da verimsizlik durumu meydana gelir.

Asli makam-temsilci teorisi, düzenleme ve kontrol konusunu incelemek için de tamamiyle aynı şekilde kullanılabilir. Bu bağlamda, hükümet veya düzenleme ve kontrol yetkisini haiz resmi kurum işveren, firma yönetimi de yönetici konumundadır. Bu perspektif çerçevesinde bir düzenleme ve kontrol sistemi bir teşvik mekanizması olarak düşünüle-

lir. Örneğin maliyet şartları hakkında, firma yetkili kontrol merciiinden daha iyi bilgilendirilmiş durumdadır; yetkili kontrol mercii ise firmanın fiyatlandırma, üretim düzeyi ve yatırım hakkında, mevcut maliyet şartlarına dayalı olarak kamu menfaatlerine uygun düşecek bir biçimde karar almasını sağlama arayışı içindedir. Fakat firma daha ziyade (örneğin) kâr düzeyinin maksimizasyonu konusuna ilgi duymakta olup; düzenleme ve kontrol sisteminin yapısı ne olursa olsun, kendi menfaatleri doğrultusunda hareket edecektir.

5.3.2. Bilinmeyen Maliyetlere Dayalı Düzenleme ve Kontrol

Bu bölümde(15), bilinmeyen maliyetler esasına dayalı düzenleme ve kontrol modelinin basitleştirilmiş bir versiyonunu söz konusudur. Bu model, asimetrik bilgi temeline dayanan modellerden biridir. Firma birim maliyet seviyesini (θ) bilmekte, fakat düzenleyici kontrol mercii bilmemektedir. θ değerinin $[\underline{\theta}, \bar{\theta}]$ aralığında homojen bir dağılım gösterdiğini varsayımına dayalı olarak olay yorumlanır.

5.3.3. Gayretin Gözlenemediği Düzenleme ve Kontrol

Baron-Myerson modelinde, maliyetlerin seviyesi firma açısından malum olmakla beraber yetkili kontrol mercii tarafından gözlenemediği varsayılmış idi. Şimdi de bu durumun tersine, maliyetlerin firmanın maliyet düşürücü gayretinden etkilendiğini ve kontrol merciiinin de maliyet seviyesini gözleyebilme imkanına sahip olduğunu farzedilir. Bununla beraber, maliyetler, birisi maliyetin mahiyeti ve diğeri de firma yönetiminin gayret düzeyi olmak üzere iki faktörün müşterek etkisiyle belirlenmekte olup; bu faktörlerin hiçbirisi yetkili kontrol mercii tarafından gözlenebilir nitelikte değildir. Bu nedenle de yetkili makam, düşük maliyetlerin firma tarafından gösterilen büyük gayretler sayesinde mi yoksa maliyetin olumlu bir mahiyet arzemesinden dolayı mı meydana geldiği hakkında bir fikre sahip olamaz(16).

5.3.4. Asimetrik Bilgi Esasına Dayalı Düzenleme ve Kontrol Sonuçları

Asimetrik (oransız) bilgi konusu, düzenleme ve kontrol meselesinin ruhunda yatan bir konudur. Şayet hükümet ve firma yöneticileri sanayi şartları ve firmanın gidişatı hakkında aynı bilgiye ulaşabilme imkanına sahip olsalardı; düzenleyici kontrol meselesi,

(15) Barun, D.P. and R.B. Myerson (1982) Regulating a Monopolist with Unknown Costs. *Econometrica* 50:911-930.

(16) Laffont, J.J. and J.Tirole (1986) Using Costs Observation to Regulate Firms. *Journal of Political Economy* 94:614-641.

bu ortak bilgiye dayalı olarak yöneticilerin sosyal bakımdan optimal nitelikteki planı uygulamaya sokmak üzere yönlendirilmesi suretiyle basit biçimde çözümlenebilecekti. Bununla beraber, gerçek hayatta, firma yöneticileri gerek firma sahipleri ve gerekse yetkili kontrol mercilerine kıyasla sanayinin içinde bulunduğu şartlar hakkında daha fazla bilgiye sahiptirler ve bu nedenle de yöneticilerin tutum ve davranışları ancak eksik bir şekilde izlenip kontrol edilebilir. bu durumda, yöneticilerin sahip olduğu üstün düzeydeki bilgiden yetersiz kontrol imkanlarına rağmen avantajlı bir durum yaratabilmek için nasıl motive edilmeleri gerektiği sorusu ortaya çıkmaktadır. Burada; (a) ister kamu sektöründe, ister özel sektörde olsun, firma sahiplerinin kendi menfaatleri doğrultusunda hareket etmeleri için yöneticilere sağlayacakları teşvikler konusunda sahip oldukları problem ve (b) düzenleme ve kontrol yetkisini haiz devlet kurumlarının kendi menfaatleri doğrultusunda hareket etmeleri için firmaya (veya firma yöneticilerine) sağlayacakları teşvikler konusunda sahip oldukları problem ve (b) düzenleme ve kontrol yetkisini haiz devlet kurumlarının kendi menfaatleri doğrultusunda hareket etmeleri için firmaya (veya firma yöneticilerine) sağlayacakları teşvikler konusunda sahip oldukları problem arasında birbirine çok yakın bir analogi mevcuttur(17).

5.4. ÇOK ÜRÜNLÜ FİRMALARIN DÜZENLEME VE KONTROLU

Çok ürünlü firmaların düzenli biçimde kontrol altında tutulmasına dair ekonomik kurallar, ne tür bir mülkiyet altında bulunursa bulunsunlar üretim ve dağıtım sektörü kuruluşlara yönelik politika konusunda yapılacak değerlendirmenin odak noktasını oluşturur. Fiyatlandırma sistemi, zaman ve yer arasındaki farklılıkları ve bunlarla ilgili maliyetleri yansıtmak zorundadır. bu iş, birçok maliyetin çeşitli görüşme tipleri arasında pay edilmesi gereği nedeniyle karmaşık bir yapıya dönüşür ve hangi tüketicilerin bunları üstlenmesi gerektiği sorusu ortaya çıkar. Elektrik sanayi gibi kamu yararına çalışan enerji kuruluşları da buna çok benzer durumlarla karşı karşıyadır.

5.5. DÜZENLEYİCİ KONTROL MERCİİ İLE FİRMA ARASINDAKİ ANLAŞMALAR

Buraya kadar, kamu menfaatini esas alan düzenleme ve kontrol teorilerini incelemiş olduk. bu teoriler, bir düzenleme ve kontrol sistemi amacının iyileştirilmiş kaynak tahsis verimi vasıtasıyla ekonomik refah seviyesini yükseltmek olduğu ve bu yasal düzenlemeye tabi olarak faaliyet göstermekte olan kurum ve kuruluşların söz konusu kaynak tah-

(17) Vickers, J. ve Yarrow, G. (1993), Privatization An Economic Analysis.

sisine yönelik amaçları dürüst bir şekilde izlediği fikrini olduğu gibi kabul eder.

Daha düşük fiyat seviyesinin tüketici kesimin yararına olacağı, üretici kesimin ise (hiçbir sınırlamaya tabi olmayan tekeli seviyeye kadar) daha yüksek fiyat seviyelerinin lehinde hareket edeceği gerçeği dikkate alındığında, tekeli konumunda bulunan firmaların fiyatlarını sabitleştirmesi için bazı menfaat gruplarının yetkili kontrol mercilerine baskı yapacakları hususu yeterince açıktır. Ancak, meselenin potansiyel bakımdan önemli diğer unsurları da mevcuttur. Örneğin ticaret birlikleri ve işçi sendikaları, tekeli getirilerinin bazıları daha yüksek ücret düzeyi veya daha iyi çalışma koşulları biçiminde kendilerine mal etmeyi ümid ederek, fiyatlandırma konusunda firma yönetimi ile aynı paralelde hareket edebilir.

5.6. REKABET VE DÜZENLEME

Bu bölümde, rekabet ve düzenleme konularının birbirleriyle karşılıklı etkileşim içinde bulunduğu üç ayrı unsuru inceleyeceğiz. Bunlardan birincisi tekelliliğe veya imtiyazlı ticarete yönelik rekabet olup; bu rekabet şekli çok sayıda iş kollarında; örneğin İngiltere'de özel sektör işletmecilerinin kamu sektörüne dahil üretici ve satıcıları saf dışı bırakmak ve onların yerlerini almak üzere çeşitli fırsatlara sahip bulunduğu yerel yönetim hizmetlerinde kullanılmaktadır. Özellikle söz konusu ürünün basit özelliklere sahip olması durumunda, bu imtiyazlı ticaret türünün birçok cazip vasıfları vardır. Fakat bu avantajların; herhangi bir biçimde karmaşıklık arzeden sanayi sektörlerinde; pazarlık usulüne göre yapılmayan (rekabet esasına dayalı olmayan) ihaleler, sabit kıymetlerin el değiştirmesi ve taahhüt sözleşmesinin izleme ve kontrolü gibi problemler tarafından fazlasıyla dengelenerek ortadan kaldırılma ihtimali yüksektir. İkinci tema, düzenleme yolu ile rekabet ya da "kıstasa dayalı rekabet" olup; bu yöntemde, (örneğin coğrafi bakımdan) birbirlerinden ayrı alt piyasalarda faaliyet göstermekte olan birimler düzenleyici kontrol mekanizmaları vasıtasıyla rekabet ortamı içine çekilir. örneğin "A" bölgesinde izin verilen fiyat artışı, "B" ve "C" bölgelerindeki maliyet performansının kısmi bir fonksiyonu olabilecektir. Üçüncü olarak rekabetin varlığı, düzenleme sisteminin uygun bir yapıya sahip olmasını etkiler ve bu tür bir düzenleme sistemi de, rekabeti mümkün kılmak veya teşvik etmek için alınması gereken önlemlerin etkinliğine tesir eder. Bu nedenle, rekabeti engelleyici tutum ve davranışlar karşısında gerekli korumayı sağlamaya çalışmak, yetkili düzenleme ve kontrol mercilerine verilen görevin önemli bir kısmını teşkil eder. Burada, düzenleyici ve tekeli oluşturulmasını önleyici (antitröst) politikalar arasında birbirleriyle çakışan birçok noktanın mevcut olacağı gayet açıktır. Ayrıca, düzenleyici mekanizmaların, endüstriyel örgütlenme ve gidişata yönelik kamu politikalarının topyekun kombinasyonu içindeki elemanlardan sa-

dece birisi olduğu da daima hatırda tutulması gereken bir husustur(18).

5.6.1. İmtiyazlı Ticaret

Doğal tekeller ile ilgili politika bakımından ortaya çıkacak olan ikilem, piyasada bir tek firmaya dayalı üretimin maliyet bakımından sağlayacağı menfaatlardan, tekelci gidişattan zarar görmeksizin nasıl yararlanılabileceği meselesidir. Bu meseleye çözüm teşkil edebilecek bir yol, tek el konumundaki işletme için -açık artırma şeklinde- bir rekabet yaratmak ve böylece piyasada tek başına faaliyet göstermek üzere birçok firmanın birbirleriyle rekabet etmesini sağlamaktır.

Şimdi de aktif kıymetlerin el değıştirmesi ile ilgili problemlere geçiyoruz. A firmasının şimdiye kadar olan dönemde imtiyazlı işletmeyi elinde tutan taraf olduğunu, fakat müteakip işletme dönemi için açılan yeni ihalede B firmasının A'yı mağlup ederek ihaleyi kazandığını varsayalım. Buraya kadar olan dönemde imtiyazlı müessesenin bütün bunlardan çıkarılacak sonuç şudur: Teknoloji ve talep hakkında önemli sayılabilecek belirsizliklerin mevcut olduğu sanayi sektörlerinde, belirli bir dönem için bir firmaya imtiyazlı işletme hakkı verme yolu ile tek elciliğe yönelik rekabetin yasal düzenleme üzerinde yüzeysel olarak sahipmiş gibi görüldüğü avantajların birçoğu gerçekte mevcut değildir. Aslında, imtiyazlı işletme hakkının verilmesi, en basit ürün ve hizmetlerin dışındaki herşey için geniş kapsamlı ve anlaşılabilir nitelikte bir düzenleyici sözleşme akdini gerekli kılar. Goldberg (1976, s.426) tarafından yazılmış olduğu gibi; "Yasal düzenlemeye ilişkin olarak ortaya çıkan sorunların birçoğu, söz konusu düzenleme işleminden değil, düzenlemeye konu olan hususlardan ileri gelmektedir."

5.6.2. Kıstas Esasına Dayalı Rekabet

Bu bölümde önemle vurgulanmış olan ana temalardan biri, etkin bir yasal düzenleme için bilginin ne kadar çok önemli bir unsur olduğudur. Şayet yetkili düzenleme ve kontrol mercii sanayinin içinde bulunduğu şartlar hakkında nispeten bilgilendirilmemiş bir durumda ise ve bilhassa, yasal düzenlem kapsamına dahil olan firmanın bir anlamda bilgi tekeline sahip olması halinde, düzenleyici mekanizmanın da maliyet ve talep gibi temel parametrelere duyarlı olmayan körleşmiş bir araç haline dönüşeceği kaçınılmazdır. Böyle bir durumda, (gerek kaynak tahsisi ve gerekse dahili performans itibarıyla) ekonomik verim zarar görür; buna karşın firma, sahip olduğu bilgi tekeline parasal veya gevşek rant

(18) Vickers, J and Yarrow, G. (1993) Privatization An Economic Analysis.

elde eder.

Kıstas esasına dayalı rekabet, düzenleyici mekanizma yolu ile, düzenleme ve kontrol kapsamına dahil birimler arasındaki rekabetin dolaylı olarak teşvik edilmesini sağlayan bir yöntemdir.

5.6.3. Etkin Rekabetin Sürdürülmesini Sağlayan Düzenleme ve Kontrol Sistemi

Düzenleme ve kontrol sistemi, sadece rekabetin mevcut olmaması halinde başvurulması gereken bir kavram değildir. Sektöre yeni firma girişinin serbest olmasını mümkün kılmak amacına yönelik olarak dizayn edilen bir düzenleme ve kontrol sistemi, potansiyel rekabetten kaynaklanan tehdit unsurlarının güç kazanması durumunda benimsenmesi bazen esas teşkil eden bir konu haline dönüşür. Piyasada güçlü durumda ve hakim konumda olan bir firma, genellikle, sektöre yeni firma girişini caydırıcı rol oynayan çeşitli stratejik araçlara sahiptir ve bu nedenle de yağmacı gidişatın mevcut olma ihtimali kuvvetlidir. Bu tür bir gidişat (ve bu gidişattan kaynaklanan tehdit unsurları) uygun siyasi önlemler alınarak kontrol altında tutulmadığı sürece, yasal anlamda piyasa "liberalleşmesi" oldukça verimsiz bir nitelik arzedebilir.

Standard ölçülerdeki rekabet politikasının getireceği müeyyidelerin bu tür bir rekabet önleyici gidişatı yere vurabilecek yeterli güce sahip olduğu tezi savunulabilirse de, biz birçok noktada böyle bir teze katılmıyoruz. Birincisi, İngiltere'de (ve başka yerlerde) uygulanmakta olan rekabet politikaları, sektöre hakim durumda(19) olan ve kamu yararına çalışan kuruluşların kamu mülkiyeti altında bulundukları süre içinde ortaya çıkmıştır; yani, bu söz konusu sanayi sektörlerinde ortaya çıkan rekabet problemleri, politikanın belirlendiği tarih itibarıyla henüz planlanmamıştı. Bu nedenle, söz konusu rekabet politikası ile bu problemler arasında bir bağ kurmak için çok az neden vardır. İkincisi, İngiltere'de mevcut rekabet politikasının genel çerçevede bazı zayıflıklara sahip olduğu tezi de savunulabilir(20). Bu politikanın Amerika'daki antitröst politikasına kıyasla genelde daha düşük bir güce sahip olduğu kesindir. Üçüncü olarak da, rekabeti önleyici nitelikte olan bazı özel uygulamaların doğurabileceği tehlikenin önceden görülebilmek imkanı mevcut olduğu takdirde, bu gibi uygulamalar karşısında gerekli yasal düzenlemeleri getirmenin ve bu düzenleme ve kontrol konusunda uzman olan kuruma söz konusu politikayı sürekli olarak izle-

(19) Vickers, J. and Yarrow, G. (1993) Privatization An Economic Analysis.

(20) Sharpe, T. (1985) British Competition Policy In Perspective. Oxford Review of Economic Policy 1(3):80-94.

me ve uygulamaya sokma yetki ve sorumluluğunun verilmesi bir anlam ifade eder. Bu, aynı zamanda belirsizlikleri de azaltır. Son olarak, sanayinin içinde bulunduğu şartlar ile ilgili bilgi birikimi ve uzmanlık bakımından, rekabet ortamının sürdürülmesini sağlamakla görevli resmi kurum, bağlı olduğu siyasi otoritenin bulunabileceği düzeyden daha yüksek bir düzeydedir (Burada ayrıntısına girmeyecek olmamıza rağmen, belirtmemiz gereken bir başka soru da şudur: özelleştirilmiş kamu kurumlarının tümü için bir tek düzenleme ve kontrol mercii'nin mevcut olması mı yoksa herbiri için ayrı bir kontrol makamının bulunması mı daha uygun olacaktır?).

Özet olarak ifade etmek gerekirse, özelleştirilmiş kuruluşların hakim konumda bulunduğu sanayi sektörlerinde rekabet ortamının teşvik ve idamesini sağlamaya yönelik "düzenleme ve kontrol" görevinin o sektördeki düzenleyici kontrol mercii'ne ait olması gerektiğine inanmaktayız. Tabii ki bu, genel rekabet otoritesinin (örneğin İngiltere'deki Monopolies and Mergers Commission (MMC) gibi) bu konuda hiçbir rolü yokmuş şeklinde algılanmamalıdır; şöyle ki, rekabetin teşvik ve idamesinden sorumlu olan kurumun karşılaştığı davalar için bu otoriteye başvurabilmesi, fakat aynı zamanda da rekabeti önleyici herhangi bir gidişatın ortaya çıkması durumunda, bu tür tutum ve davranışlara gerekli müdahaleyi yapma yetkisine sahip olması gerekir.

Sonuç olarak, bu bölüm kapsamında incelenen ve hem dahili, hem de mülkiyet tahsis verimini teşvik edici nitelikteki çeşitli düzenleme ve kontrol mekanizmalarının sahip olması gereken teşvik unsurları, konunun ilgi odağını oluşturmaktadır. Yetkili kontrol mercii'nin firma yönetimlerine kıyasla eksik bilgiye sahip olmasının bu iki ana unsur arasındaki dengeyi nasıl etkileyebileceğini ve bu durumda, yasal kontrole tabi firma ve yöneticilerinin sahip olduğu bu bilgi tekeli sayesinde kendilerine nasıl menfaat sağlayabildiklerini görmüş olduk. bu, düzenleyici makamların daha yüksek seviyede bilgilendirilmeleri halinde sosyal refah seviyesi bakımından elde edilecek getirilerin de daha yüksek seviyeye çıkarılabileceği fikrini ortaya koymuş ve (potansiyel ya da gerçek anlamda) daha sıkı bir rekabet ortamının mevcudiyetinden sağlanacak yararların gerek dahili verim ve gerekse mülkiyet tahsis verimine uzanabilecek kadar geniş kapsamlı olduğunu göstermiştir. Bu bölüm kapsamında, düzenleme ve kontrol sisteminin dinamik unsurları ile birlikte, firma ve yetkili kontrol mercii (veya hükümet) arasında zamanla meydana gelebilecek stratejik etkileşim konusunun önemini de vurgulamış olduk.

Altıncı Bölüm

DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

6.1. DÜNYADA ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirmenin uygulaması, metodu, faaliyet alanı ve hareket tarzı ülkeden ülkeye değişir. Hisse senedi borsası, gelişmiş ülkeler dışındaki ülkelerde gelişmiş sermaye piyasasının olmaması ve yeterli yatırımcıların eksikliği yüzünden önemli ilerleme görülmez.

Bundan dolayı Batı tarzı özelleştirme sadece bir kaç ülkede meydana gelmiştir, başlıcaları Malezya, Singapur ve Kore'dir. Daha yaygın olarak, hükümet kontrolünü ele geçirdiği bu teşebbüsleri eski sahiplerine geri satar. Bangladeş, Şili ve eski Doğu Almanya bunun örneğini gösterir. Yönetim kontratları ve kiralama gelişmiş ülkelerin tercih ettiği bir metoddur(1).

6.2. İNGİLTERE'DE ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme bir ekonomi içindeki yapısal bir değişikliğin sadece bir parçasıdır. Özelleştirmenin politikasından bahsederken ilk söylenmesi gereken şey kapsamlı bir özelleştirme programı ortaya konacak olduğundan son derece önemli olan ve beraberce yapılmaları gereken iki husus vardır. Birincisi, özelleştirme programının kesin bir şekilde uygulanması bakımından hükümetin kararlı olmasıdır. Bu son derece önemlidir. Hükümetin bunu yapmak hususunda arzusu ve kararlılığı olmalıdır. Ama bununla birlikte halkın da bu özelleştirmenin neden gerekli olduğunu kavraması gerekir.

Özelleştirme hususunda, İngiltere'de kaydedilen başarının nedenlerinden biri, hükümetin özelleştirmeyi istediğini ve neden istediğini açıkça ortaya koymuş olmasıdır. Hükümetin bu konudaki düşüncesinin altındaki nedenlerin en önemlisi, İngiltere'deki kamu şirketlerinde fazla sayıda personel çalıştırılması olmuştur. Bazı alanlarda gayet az ya-

(1) Dr.David Clutterbuck with Susan Kernaghan and Deborah Snow, Going Private (1991), s.13.

tırım yapılmıştır. Örneğin, İngiltere'de su konusunda hemen hemen yüz yıldır bir yatırım yapılmamıştır. Çünkü politikacılar bunun bir tarafa atılabilecek bir konu olduğunu düşünmüşlerdir. Ne varsa yerin altındadır, kimse bunu görmez. Musluklardan su aktığı sürece mesele yoktur Yatırımı daima erteleyebilirsiniz düşüncesi hakim olmuştur. Buna karşılık elektrik sanayiinde ise muhtemelen aşırı yatırım söz konusu olmuştur. Politikacıların çeşitli konulara duydukları ilgi bazı alanlarda gülünç derecede az yatırımlara, bazı alanlarda ise gereksiz bir aşırı yatırıma neden olmuştur.

Hükümetin gerekçelerinden biri de politik müdahalelerin fiyatlar üzerinde, her konu üzerinde kontrolleri de beraberinde getirmesi olmuştur. Nihayet İngiltere'de kamu kuruluşları, kullanılan sermaye ve varlıklar üzerinden çok düşük düzeyde gelir sağlamaktaydılar. İngiliz kamu mülkiyeti altındaki tek bir şirket bile, en parlak döneminde dahi, yapılan yatırım üzerinden gelir olarak hükümetin belirlediği % 5'lik hedefe varamamıştır. Ve hatta bu şirketlerin bazıları aşırı zararlara bile uğramışlardır. Örneğin, "British Steel" 1979 yılında 3 milyon sterlin zarar etmekteydi ve "British Airways" en kötü yılında 564 milyon sterlin zarar etmişti. İngiltere'de devlet şirketlerinin 35 yılda ettikleri zarar 40 milyar sterlini bulmaktadır. Bu husus hükümeti harekete geçiren kıvılcım olmuştur. Ancak hükümetin şansı toplumun bu açıkları gayet iyi anlaması olmuştur. "Zararlar açıklandığında halk hakarete maruz kaldığını, çünkü zararların kendi ceplerinden çıkan vergilerle ödendiğini kavramıştır." Tabi ki bunda siyasi partilerin rolü vardır. Siyasi partiler birer propaganda araçlarıdır, özelleştirmeye karşı her ülkede duyulabilecek direnmeyi gidermeye yeterli çalışmalar olmuştur. Bu direnme nerelerden gelmektedir? Belki biraz garip ama bu hem kamu kuruluşlarının yönetiminden, hem de çalışanlardan gelmektedir. Şunu öncelikle kabul etmek gerekir ki özelleştirme, çalışanlar bakımından ilk etapta bir iş kaybına sebep olacaktır. Dolayısıyla çalışanların bundan çekinmeleri mantikidir ve bazıları gereğinden fazla adam çalıştırılması görüşünde olan yöneticiler de kendi pozisyonlarının tehlikeye düşebileceğini düşünebilmektedirler. Bugün şirketlerinin yönetiminde bulunanlarının gösterdikleri coşku ve itici güç, özelleştirmenin dezavantaj zannedilen tarafının sonuçta bir avantaja dönüştüğünü göstermektedir(2).

Özelleştirmeye ikinci muhalefet; İngiltere'de sosyalistlerden ve organize sendikalarından gelmektedir. Sosyalizm ve sendikalar hakkında ne düşünüldüğünü anlamak zor bir konu değildir, ama her halükarda konuya anlam açısından bakıldığında bu muhalefet makul gözükmemektedir. Zira sosyalizmin ve işçi sendikalarının politikada daha kolektif bir hareketi ve kolektif sorumluluğu savunan yönde oldukları bilinmektedir. Toplu çıkarlar ile bi-

(2) Tristan Garel-Jones, Parlamento Üyesi (İngiliz), TUSİAD, İngiltere'de Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, Sheraton, Ankara 1993 (Yayın No. TUSİAD-T/94, 1-166).

reysel çıkarlar arasında daima bir çatışma olagelmıştır. Organize sendikaların, organize sosyalist partilerin fazlalık yaratması muhtemel olan özelleştirmeye gidecek hareketleri desteklemeye ilk etapta tereddüt göstermelerini makul karşılamak gerektiği düşünülmektedir. Gelecek genel seçimlerde İngiltere'de tek bir siyasi partinin dahi halen özelleştirilmiş durumda bulunan şirketleri yeniden kamu mülkiyetine sokmayı programına almayacağı görülecektir. Böylece 10-15 yıllık sert bir politik münakaşadan sonra İngiltere'de bu konuda bir mutabakata varmış bulunmaktadır. Bugün solun yeni Türkiye'ye, önümüzdeki 2-3 yıl içinde bu sorunları çözme durumunda bulunan Türkiye'ye bırakacağı tek bir şey varsa, onun da mümkün olduğu kadar bu mutabakatı daha sonra değil de bugün sağlamak olduğudur. Eğer böyle bir mutabakat başlangıçta sağlansaydı, İngiltere'de özelleştirme yolundaki gelişmelerin çok daha kolay yapılabilecek olduğu gerçeğidir. Bugün İngiltere buna ulaşmıştır. Türkiye'de bu mutabakatı sürecin sonunda değil de daha erken bulabilmesi arzulanan bir olgudur(3).

İngiltere'de, hükümetin ana gerekçeleri neler olmuştur? Hükümetin ana amacı verimi ve rekabeti arttırmak ve ekonominin bu sektörünü modernize edip uluslararası hale getirmek, hisseli mülkiyeti geliştirmek (hissedarlar demokrasisi yaratmak) hükümete gelir sağlamak ve hükümet müdahalesini azaltmak olmuştur(4). Bunun her biri için bir örnek verilebilir.

Verimlilik ve rekabet: British Airways, bu şirket dünyanın en kötü havayollarından biri durumundan en iyilerinden biri haline gelmiştir.

İngiltere'de su sanayiinin modernizasyonu ve uluslararası hale gelmesi: Buna 100 seneden beri hiç kimse bir kuruş bile para yatırmamıştı. Şimdi belki de 100 yıldır ilk defa büyük yatırımlar yapılmaktadır. British Airways, British Gas, su sanayi gibi üç şirket de İngiliz kamu şirketi statüsünden çıkıp uluslararası alanda önemli kuruluşlar haline gelmişlerdir(5).

Hisseli mülkiyet: En büyük avantajlardan biridir. Hissedar sayısı 10 yıl içinde 3 milyondan 9 milyona çıkmıştır. Bu sayı organize birimlere ait olanların sayısından daha fazladır veya en azından ona eşittir. Hükümet bakımından ise varlıkların derhal satılmalarından gelir elde edilmekte ve bunlar sadece açıkların kapatılması için değil aynı zamanda özelleştirme programı çerçevesinde açığa alınanların yeniden eğitilmelerinde ve işe yerleştirilmelerinde de kullanılmaktadır(6).

(3) A.g.e., s.22.

(4) Dr.Veysel Atasoy, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, s.194.

(5) TUSIAD, (Yayın No. TUSIAD-T/94, 1-166), s.22.

(6) A.g.e., s.22.

Nihayet hükümet bakımından esas avantaj kısa vadeli olan avantaj değildir. Varlıkları satarak kısa vadede birkaç milyon sterlin elde edip yapısal ekonomik problemlerin çözülmesi mümkün değildir. Bu özelleştirmenin ana amacı değildir ve olamaz da.

Hükümet bakımından ana amaç hükümetin karıştığı hayat sahalarının özelleştirme ile azaltılması ve hükümetin esas itibarıyla kendi gerçek sorumluluğunda olan alanlarda, yani savunmada, devlet içinde hukuk ve düzenin devamında, sağlık, eğitim gibi devletin esas görevi olan alanlarda çabaların yoğunlaşmasıdır. Bakanlıklar bu konuya eğilmelidir yoksa, İngiltere'nin kanalizasyon işine veya elektrik sanayiine veya haberleşme işine değil.

İngiltere'de özelleştirmede kullanılan yöntemler çeşitli iş kollarına göre değişiklik göstermiştir. Ve kullanılacak en iyi yöntemin ne olduğunu her ülke kendisi ölçüp biçmeli ve bulmalıdır. İngiltere'de kullanılan yöntemlerde birincisi doğrudan satış idi. Örneğin İngiliz Kraliyet (Ordinance) fabrikasındaki armatörler mermi imal etmekteydiler. Bunlar doğrudan satışa sunuldu ve bu konuya ilgi duyan şirketler nakit ödeyerek bunu devletten satın aldılar(7).

İkinci sistem, Yönetim-çalışanlar satışı denilen yöntemdir. Bunda çok geniş çaplı örnekler vardı: Ulusal Taşımacılık, Ulusal Otobüs Şirketleri gibi, 17 tane bölgesel şirkete ayrılan ulusal otobüs şirketi o bölgelerdeki yöneticiler ve çalışanlar tarafından satın alınmıştır. Ulusal Taşımacılık Şirketi ise yöneticiler ve çalışanlar tarafından satın alınmıştır(8).

Hisse senedi piyasasında özel kişilere senet satışı esas faktör olagelmıştır. Bazen hükümet de hissedar kalmaktadır. Örneğin British Telecom durumunda ilk dilimi çerçevesinde şirkette oy hakkı çoğunluğu satılmış ve sonra da iki satış daha yapılmıştır. En sonuncusu şirketin % 20-25'ini kapsıyordu. Şirket o kadar iyi gitmiş olacak ki İngiliz Hükümeti'nin hisse senedi piyasasında sattığı son % 25'lik kısım, daha önce finanse edilen % 50'lik kısımdan daha fazla para getirdi(9). Özelleştirmeyi eleştirenler ilk hisselerin çok ucuza satılmış olduklarını ileri sürebilirler. Şurası bir gerçek ki bu konu da her zaman kazanç vermez.

İngiltere'de su, elektrik, gaz vs. gibi hizmetler veren kuruluşlar birer tekel durumunda olduklarından yapılacak işlem biraz farklıdır. Dolayısıyla tüketicinin ve halkın çıkarlarının korunması için düzenleyici bir makamın kurulması gerekli olacağı akla gelebilir-

(7) Dr.Veyssel Atasoy, a.g.e., s.197.

(8) TUSIAD, a.g.e., s.23.

(9) TUSIAD, a.g.e., s.23.

di. Ancak yaşanan deneyimlerle devletin piyasada düzenleyici olmaktan çok, rekabete dayanması gereğidir. Oysa İngiltere'de, gaz şirketi özelleştirildiğinde tamamen düzenlemeciliğe dayanıldı ve bugün de var olan büyük bir düzenleme makamı oluşturuldu. Ve ancak sonraki deneylerden ve gaz idaresiyle görüşmelerden sonradır ki halkı düzensizlikten korumak için gaz sanayiinde rekabet getirildi. Ve daha sonra İngiltere'de elektrik sanayii özelleştirildiğinde bunu 12 özel şirkete bölerek, başlangıçtan itibaren rekabetin boy atmasına imkan tanındı ve aynı hata yapılmadı(10).

Belirtilmesi gereken iki küçük noktadan biri özelleştirmenin sosyal etkisidir. Genelde organize iş kollarının ve sosyalizmin endişelerine yol açan husus özelleştirme sonucu meydana gelecek sosyal etkidir. Bu anlayışla karşılanmalıdır. Söz gelimi, eğer fazla adam kullanan iş kolları söz konusu ise açıkta kalmalar olacaktır; bundan kaçış yoktur. Ama sosyal etkinin bazı olumlu yanlarını ifade etmek gerektiğinde:

Birinci olarak şirkette kalacak çalışanlar (ki genelde çoğu kimse kalmaktadır) yeni bir bağlantı, yeni bir amaç çevresine girmelidir. Artık bunlar kâr eden bir şirket için çalışmaktadırlar. Bunun da bu kamu şirketlerinin sık sık komik durumlara konu olmalarından daha haysiyetli bir çalışma ortamı olduğu düşünülmektedir.

İkincisi de hisse senedi satışının çalışanların ve yöneticilerin şirket hisselerini daha kolay satın almalarını sağlayacakları şekilde yapılmasıdır. İngiltere'de küçük uygulamaların geniş çaplı uygulamalardan öncelikli olmalarını sağlamak durumunda kalınmıştı. Nihai kuruluşlar, emekli sandıkları önemli miktarda hisse satın almak istemektedirler. Özellikle büyük çaplı işlerde küçük hisse alımları için başvuruların öncelikli olmalarını ve böylece çalışan kesimin ve yönetimin kendi şirketlerinin başarılarına katılmalarını sağlamak durumunda kalınmıştır(11).

Üçüncü avantaj da bir kere özel mülkiyet ve özel yönetim altına girdikten sonra daha çok yatırım ve daha çok gelişmenin başlamasıdır. Çalışanlar da artık dinamik ve büyüyen bir kuruluşun bir parçası olduklarını hissetmektedirler.

Olumsuz yan da şüphesiz yeniden organizasyon ve işin kaybedilmesidir. Devletin bunun sonuçlarını hafifletebileceğini ve hafifletmesi gerektiği düşünülmektedir.

İlk adımda kıdem tazminatları ve erken emeklilik için bol miktarda tahsisat ayrılmalıdır. İkincisi de devletin bu gibi varlıkların satışından büyük ölçüde beklenmedik gelir elde ettiğine ve bu varlıklardan bir kısmının o özel iş kolunda açıkta kalmış olan işgücüne

(10) A.g.e., s.24.

(11) A.g.e., s.24.

danışma ve yeniden eğitime tahsis edebileceğidir. İngiltere'de bu alanda önemli başarılar elde edildi, özellikle Corby kentinde. Burası büyük değil, orta sayıda nüfusu olan bir çelik şehri idi. Hemen hemen bir gecede yaklaşık yirmi bin kişi işsiz kaldı. O kadar ki burası bir sanayi kenti idi ve o sanayi kapanmıştı. Corby, daha sonra durumu düzeltmiştir ve yeni sanayiiler kurmuştur. Çalışanlar biraraya gelmişler ve kendiliklerinden küçük iş yerleri kurmuşlardır. Eğer devlet kaynaklarından bazılarını, özelleştirme programından elde ettiği gelirlerden bir kısmını sendikalarla işbirliği halinde, birlikte çalışarak tahsis etmeye hazır olduğu takdirde bu işçilerin yeni bir hayata doğru adım atmalarına yardımcı olmak mümkün olabilecektir(12).

Mahalli makamların özelleştirilmesine gelince: Bu husus İngiltere'de büyük tartışmalara yol açmıştır. İçlerinden bazılarını ihaleye koymaları hususunda mahalli makamları zorlamak üzere mevzuat çıkarmak zorunda kalınmıştır. Hatta bazı durumlarda bundan kaçınmaya çalışanlar da oldu. Şimdi hükümet, örneğin çöp toplama vs. gibi bazı işlerin ihaleye çıkarılmasını mahalli makamlardan istemektedir ve bunun gayet başarılı olduğu da görülmektedir.

Son 10 yılda özelleştirme konusunda İngiltere'nin elde ettiği sonuçlar dikkate şayan şekilde başarılı olmuştur. Bu başarı sadece hükümetin kısa vadeli fonlar elde etmesi şeklinde değil, aynı zamanda zarar eden şirketlerin kâr getiren ve vergi veren şirketler haline dönüştürülmeleri iş kararlarına daha az müdahale ederek daha çok kendisini ilgilendiren alanlarda yoğunlaşması bu şirketleri yönetenlerindir. Başarı birçok alanda daha ucuz ve daha iyi hizmet alan tüketicilerindir. Fakat herşeyden önce sosyal olarak İngiltere'nin başarısıdır. Şirket sahipleri ile çalışanlar arasındaki engellerin kaldırılması için son 10 yılda çok şey yapılmıştır. İngiltere'de birçok kişinin rüyası, büyük hizmetler ve büyük ürünler üretmek için birlikte ve daha çok çalışacağı ve hissedarlığa dayalı bir demokrasi olmuştur. Bu İngiltere için gerçek bir avantaj olmuştur.

İngiltere, özelleştirmenin gelişmesine öncelik etmiştir. İlk olarak devlete yük olmaya başlayan şirketleri satmıştır. Daha sonra, bu işlemlerde; artan güvenle su, elektrik, haberleşme gibi temel kamu hizmetlerinin şirketlerini sattı ve artan bir oranda devlete ait acentaları serbestleştirdi. Devlete ait girişimlerin özel sektör tarafından özümsemesi için bir kaç çeşitli yol vardır:

(12) A.g.e., s.25.

6.2.1. Direkt Satış

Bir kuruluşun anlaşmaya varılan fiyatla başka bir şirkete direkt olarak satılmasıdır. Bu yöntem, fiyatın adaletsiz olduğu iddiasını ortaya çıkarabilir. Örnek olarak, Girobank; Alliance and Leicester kurumuna 1990'nın ortalarında satıldı. Satış en uzun zamanı kapsayanlardan biriydi. Hükümet, 10 ayını uygun bir alıcıda anlaşmak için ve buna ilaveten 1 yılı aşkın bir süreyi de satışı organize etmek için geçirmiştir(13).

6.2.2. Hisseleri Satış

Ulusal Nakliye Firması, tasarruflarını birleştiren işçilere satıldı. Bir çok durumda işçiler hisseleri satın almak için evlerini ipotek ettirdiler. Dört yıl sonra sermaye artışı yaklaşık olarak % 1000'di. Diğer bir çok durumda firmalar Ulusal Otobüs Şirketi'nde olduğu gibi tamamen hisselerle bölündüler. Özelleştirmeden önce, bu yeni sistemi inşa etmenin bir parçası olarak British Steel, British Shipbuilders ve BL/Austin Rover paylarını, hisse satış ekiplerine sattılar. İşçilerden dolayı, hisse satışları en başarılı yöntemlerden biri oldu çünkü işçiler şirketi en yakından tanıyan insanlardı ve şimdi onu daha etkili hale getirmek için gerekli dürtüye sahiptiler. Ayrıca Vickers Shipbuilding ve Engineering Ltd. işçilerine hisse satışı yapan başarılı şirketlerdi. Ulusal Otobüs Şirketi 70 ayrı bölgesel işletme şubelerine satıldı. Bazıları özel sektördeki şirketlere satıldı fakat çoğunluğu bu şirketlerin yöneticilerine ya da işçilerine satılmıştır(14).

Çizelge 1: 1 Nisan 89'a kadar hisse satış sureti ile özelleştirmeler

Kaynak	Hisse satışlarının sayıları
British Aerospace	1
BL/Austin Rover	14
British Rail	6
British Shipbuilders	9
British Steel	10
BTG/NEB	12
National Bus	39
National Freight	1
Mahalli İdare Servisleri	6
Diğer Hisse Satışları	4
İştirak edilenler	10

Kaynak: CMBOR (Yönetim için hisse satışlarını araştırma merkezi) Spicer ve Oppenheimer ve Nottingham Üniversitesi'ndeki Barclays Development Capital tarafından kurulan bağımsız bir araştırma merkezi.

(13) Dr.David Clutterbuck with Susan Kernaghan and Deborah Snow (1991), Going Private, s.15.

(14) A.g.e., s.15.

6.2.3. Mahalli İdareler ve Ulusal Sağlık Servisi Faaliyetleri için İhale Teklifleri

Bölgesel hükümet yasası ile 1988'de büyük bir yeniden düzenleme yapılmıştır. Bu değişiklik konseylerin, hem özel şirketlerin hem de kendi personellerinin direkt olarak işlettiği servis organizasyonlarının tekliflerini istemeyi gerektiriyordu. Bu işletilen 7 servis; okul yemekleri, diğer yiyecek ve içecekler, caddelerin temizliği, binaların temizliği, sahaların bakımı ve araçların bakımı idi. Sonradan spor sahalarının bakımı ve eğlenece servisleri de bunlara eklendi. Mimarlık ve bilgisayar servisleri gibi diğerleri de bunları takip etti(15).

6.2.4. Hisse Senetlerini Piyasaya Sürerek Özelleştirilen Kuruluşlar

Elektrik ve suyun özelleştirilmesinden önce, hisse senetlerinin piyasaya sürülmesi 29 milyar İngiliz sterlinine yükseldi. Piyasaya sürme aşırı talepten dolayı çoğunlukla başarı oldu. Bugün İngiltere'nin en büyük ve en kârlı şirketlerinden bazıları daha önce devlete aittiler.

Çizelge 1: 1 Nisan 89'a kadar hisse satış sureti ile özelleştirmeler

Teşebbüs	Özelleştirmenin tarihi	Yükselen tutar (£ bn)	Sürülen fiyat (£)
Cable & Wireless	Kasım 81	0.9	2.93
Amersham International	Şubat 82	0.1	1.42
Associated British Ports	Nisan 84	0.1	1.12
Enterprise Oil	Haziran 84	0.4	1.85
Jaguar	Temmuz 84	0.3	1.65
British Telecom	Kasım 84	3.9	1.30
British Aerospace	Mayıs 85	0.6	3.75
Britoil	Ağustos 85	0.5	1.85
British Gas	Aralık 86	5.4	1.35
British Airways	Şubat 87	0.9	1.25
Rolls-Royce	Mayıs 87	1.4	1.70
British Airports Authority	Temmuz 87	1.3	2.45
British Petroleum	Ekim 87	7.0	3.30
British Steel	Aralık 88	2.5	1.25
Water Companies	Kasım 89	5.3	2.40
Electricity Distribution Companies	Aralık 90	8.0	2.40
Electricity Generating Companies	Mart 91	2.0	1.75

Bir yatırımcının gözüyle, özelleştirmelerin çoğu başarılı oldu. Bazıları hisselerin değerinde önemli bir kazanç elde ettiler. Özellikle Jaguar, Ford tarafından ele geçirilmeden önce, hisse fiyatı 4.5 kez arttı. Diğerleri, BP ve British Steel aynı değerlerini muhafaza ettiler. Piyasaya sürülen bu senetlere aşırı talep oldu ve yatırımcılara daha alışverişin ilk günü yaptıkları satışlardan kâr elde etmelerine olanak vererek, bu işten semerelerini almalarına izin verdi. 1989 yılında Maliye Sekreteri Peter Lily şöyle der:

Özelleştirmeden bu yana, kâr 8 yıldır büyümekte, Cable and Wireless kazancını özelleştirmeden bu yana 6'ya katladı. Associated British Ports kazancını 8'e katladı. Enterprise Oil petrol ve gaz rezervlerini geçen yıl tek başına ikiye katladı. British Airways, yolcu ve kargo yüklemesinde kayda değer bir artış olduğunu bildirdi ve geçen yıl müşterilerine yaptığı kaliteli servisten dolayı bir dizi ödül aldı(16).

Özelleştirilen yatırımların dördü, şimdi en çok kâr eden 20 şirket arasında ama British Telecom vergiden önceki kârı ile 1989'da 2.4 milyar İngiliz Sterlini ile en tepede yer almaktadır.

Piyasaya hisselerin sürülmesinin hızı, politik ve piyasaya bağımlı bir dizi faktör tarafından idare edildi. Politikacıların arzuları, bir çok kez özelleştirmenin pratikteki güçlüklerini hesap etmedi. Örnek olarak, Kraliyet Mühimmat Fabrikaları bütün özelleşme şikârlarından geçtikten sonra British Aerospace'e satıldı. 1987'de hisse senedi piyasasında oluşan ani düşüşten sonra oluşan kötü piyasa koşulları, bundan sonraki tarihlerde, uzun süreli olarak hisse senetlerinin piyasaya sürülmesini daha az cazip hale getirdi. Diğer taraftan bu bütün piyasayı değiştirebilir. Fiyatların düşmesine neden olabilirdi. Pazarın bu büyük satışlara uyum sağlanmasına izin verilmeliydi. Hatta suyun özelleştirilmesinden önce, yeni özelleştirilmiş olan şirketler Londra borsasının bütün sermayesinin yaklaşık olarak altında birini ya da yaklaşık olarak 60 milyon İngiliz sterlinini kapsıyordu. Bu satışların bazılarına kısa bir gözden geçirelim:

Amersham International

Amersham International, İngiltere'nin Atomik Enerji İdaresi'ne radyoaktif çalışmaları yapan bir kuruluştur. Radyoaktif maddelerin paketlenmesi ve tıbbi malzemelerle iştigal eden firma, 1982 Şubat ayındaki özelleştirilmesinden önce kârlı ve başarılı idi. Hisse tekliği 24 kat fazla aşırı talep oluşturdu. Küçük alıcılar hisselerini büyük yatırımcılara satarak

(16) A.g.e., s.19.

çok fazla para kazandıklarından, küçük hissedarların sayısı bir ay içinde 62.000'den 10.000'e düştü(17).

Associated British Ports

Önceki adı *British Transport Dock Board* olan şirket 1963'te *Transport Act* tarafından kuruldu. Şirket içlerinde Southampton, Hull, Grimsby ve Immingham gibi limanlarında bulunduğu 19 limanı işletir. İki parti halinde satılan organizasyon, satıştan önce kazançlıydı. İlk olarak 1983'te hükümete ait olan % 51.5'lik kısmı 46 milyon İngiliz sterline satıldı. İlk satışın kârına mukabil hükümet, ABP'nin kalan borcu 81.3 milyon İngiliz sterlini borcunu ertelemeyi kabul etti. 1983'teki satışta 35 kat fazla bir aşırı talep vardı. Önce 112 pound olarak sunulan hisseler 1 ay içinde 145 p'ye yükseldi. Bu fiatların değerinin altında olduğu iddiasını ortaya çıkardı. Satış işçilere bedava bir hisse vermeyi teklif ediyordu ama satıştan sonra bu hisseler sadece % 5'in altındaydı. 19.6 milyon hisse senedi halka satılmasına rağmen, Aralık 83'e kadar özsermayenin % 59'u otuzüç holdingin elinde bulunuyordu. 1984 yılına kadar hisse fiatları ikiye katlandı ve kalan hisseler, her hisse için 250 p'den piyasaya sürüldü(18).

Enterprise Oil

British Gas'ın elindeki petrol yataklarının kullanılması *Enterprise Oil* yaratıldı. Tahmini malların değeri 540 milyon İngiliz sterlini idi ve büyük bir kâr potansiyeline sahipti. Hükümet hepsini ve en büyük hisseyi 1984 Haziran'ında 392 milyon İngiliz sterline sattı. Hisseler 185 p'den teklif edildi fakat belli bir indirim olmasına rağmen talep azdı. Maden kuruluşu *Rio Tinto Zinc (RTZ)* hisselerin % 49'u için teşebbüste bulundu ve hükümet tarafından bloke edilmek zorunda kaldı. İşçiler *Enterprise Oil*'in sadece % 0.03'üne sahiptiler. 1989 yılında *Enterprise Oil* her işçi için 288.500 İngiliz sterlini kâr etti ve 234 işçisine yıllık olarak ortalama 32.000 İngiliz sterlini ödedi. Şirket, İngiltere'nin en kâr eden firmalarından biri oldu(19).

Cable and Wireles

Cable and Wireles denizaşırı ülkeler için işleyişe sahiptir ve haberleşme servislerini ve tesisatlarını sağlar. 1983'e kadar hükümet, kârlı olan firmanın büyük bir çoğunluğunu iki dilim halinde satmıştır. Kalan % 23 payını daha sonraki bir tarihte sattı. 1981 satışında 5 kat fazla bir aşırı talep vardı. Bu piyasaya sürmede hisseleri 168 p'den alan his-

(17) A.g.e., s.21.

(18) A.g.e., s.21.

(19) A.g.e., s.21.

sedarlar iki ay sonra onları 210 p'den satabildiler(20).

National Freight Consortium

Eskiden National Freight Company olan kuruluş, British Road Services, National carriers, Roadline UK, Pickfords ve diğer nakliye şirketlerinin sahibi oldu. Satışı sırasında hükümet NFC'yi 1980'in ulaşım kanuna göre sorumluluğu sınırlı olan bir firma haline dönüştürdü. Firma 1982 Şubat'ında 53.5 milyon İngiliz sterlinine kuruluşun yöneticilerine ve işçilerine satıldı. NFC'nin hisseleri öncelikle 25 p'den teklif edildi ve bir çok işçi işyerlerinde bir paya sahip olabilmek için evlerini ipotek ettirdi(21).

Sealink

Önceden British Rail'in feribot ve limanları şubesi olan firma, 38 gemi ile 1983'ün donanmasına ve denizaşırı feribot hissedarı olan 15 şirkete artı 100 milyon İngiliz sterlinini aşkın mal varlığına sahipti. Bermuda kayıtlı British Ferries firması Sealink'i 1984'te 65.7 milyon İngiliz sterlinine satın aldı. Hükümet hissenin en büyüğünü ulusal savunma uygulamaları için muhafaza etti(22).

Sonuç olarak, British Leyland, British Telecom, British Aerospace, British Airways, Britoil Elektrik, Cable and Wereless, National Freight Consortium, Sealink, Water gibi kuruluşların özelleştirilmesinden sonra özel şirketler üzerindeki araştırmalar göstermiştir ki bu şirketlerin çoğu işçilerin sayısını azaltmış, kenarda kalmış işleri satmış ve faaliyetlerini kâr yaratmak için yeniden düzenlemiştir.

(20) A.g.e., s.25.

(21) A.g.e., s.26.

(22) A.g.e., s.26.

İNGİLTERE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRMELER-I
(1979-1985)

Özelleştirilen Şirket	Sanayi Dalı	Tarih	%	Milyon Strl.
British Petroleum*	Petrol	Ekim 79-Aralık 83	12.3	927
British Aerospace	Havacılık	Şubat 81	51.6	43
		Mayıs 85	48.4	346
Cable Wirelles	Haberleşme	Ekim 81	49.4	182
		Kasım 83	27.9	263
		Kasım 85	22.7	600
Amersham International	Radyo-kimya	Şubat 82	100	64
National Freight Co.	Karayolu taşıma.	Şubat 82	100	5
Britoil	Petrol	Aralık 82	51	627
		Ağustos 82	48.9	425
Associated British Ports	Liman	Şubat 83	51.5	46
		Nisan 84	48.5	51
International Aerodio	Hava haberleşme.	Mart 83	100	60
Brhotels	Otel	Mart 83	100	51
Wyth Farm	Petrol	Mayıs 84	100	82
Enterprise Oil	Petrol	Haziran 84	100	380
Sealink	Taşımacılık	Temmuz 84	100	66
Jaguar	Otomobil	Temmuz 84	100	297
British Telecom	Haberleşme	Aralık 84	49.8	3,916
British Sugar Corp.	İmalat	Temmuz 81	24	44
Çeşitli				716

Kaynak: Cointreau, a.g.e., s.41.

* Şubat 1987'de geri kalan kısmı da özelleştirilmiş, özelleştirme sonucu elde edilen gelir 5,310 sterline ulaşmıştır. Şirkette devletin sembolik bir hissesi kalmıştır. (CEEP, Statistique des Entreprises Publiques dans la CEE, Annales du CEEP 1990, Cilt:3, s.140).

İNGİLTERE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRMELER-I
(1985-1988)

Özelleştirilen Şirket	Sanayi Dalı	Tarih	%	Milyon Strl.
British Gase Co.	Gaz	Aralık 1986	100.0	7,750*
British Airports Authority	Havaalanı			500
British Airways	Hava Taşımacılığı			1,000
National Bus Company	Taşımacılık	Temmuz 1986		200
Royal Ordnance	Arseneaux	Nisan 1987		200
Short Broders (Kuzey İrlanda)	Havacılık sanayii			100
Rolls-Royce	Motor	Mayıs 1987	100.0	1.028*
Unipart	Yedek Parça			-
Rower Group	Otomobil	Temmuz 1984	100.0	200
Themes Water Authorites	Su şirketi			500
Water Authorites (çeşitli)	Su şirketleri			500
British Shipbulders	Gemi sanayii	Mayıs 1985-89		-
British Steel	Demir-çelik	Aralık 1988	100.0	2,420*

Kaynak: a.g.e., s.42. CEEP, Statistique des Entreprises Publiques dans la CEE, Annalesdu CEEP 1990, Cilt: 3, s.139-140.

* İşaretli olanlar kesin rakamlardır. Diğerleri özelleştirme programında yer alan rakamlardır.

**İNGİLTERE'DE ÖZELLEŞTİRMELERDEN
ELDE EDİLEN GELİRLER
(Milyon Sterlin)**

Yıllar	Gelir	Yıllar	Gelir
1979-80	377	1984-85	2,171
1980-81	405	1985-86	2,707
1981-82	493	1986-87	4,460
1982-83	488	1987-88	5,100
1983-84	1,130	1988-89	7,040

Kaynak: CEEP, L'Entreprise Publique dans la
Communauté Économique Européenne, Annales du
CEEP 1990, Cilt 1, s.110.

6.3. KITA AVRUPA'SINDA ÖZELLEŞTİRME

6.3.1. Avusturya

Avusturya'da ağır sanayinin millileştirilmesi, ideolojik nedenlerden ziyade, Avusturyalıların girişimciliğini korumak için bir plan olarak İkinci Dünya Savaşı sonunda oldu. O dönemde, şirketler Almanya'nın bir parçası olarak değerlendirilebiliyor bu yüzden de el konulma tehlikesi taşıyorlardı. Millileştirme olduğunda ideolojik nedenlerden dolayı Sosyal Demokratlar buna karşı çıkarken Muhafazakarlar mevcut işleyişi destekliyorlardı. Bugün Avusturya endüstrisinin % 40'ı BMW, Phillips ve Chrysler gibi yabancı yatırımcıların elindedir. Yine de büyük bir çoğunluğun hâlâ Avusturyalıların elinde olmasının nedeni, yabancılara karşı oluşan ziyade Avusturya borsası bir dizi temel hisselerin piyasaya sürülerek; satışı ile uğraşmak için çok küçüktü. Avusturya hükümeti yavaş fakat emin adımlarla Avusturya Hava Yolları, Avusturya Elektrik Kurumu (Verbund), petrol firması ve iki önemli banka, Creditanstalt-Bankverein ve Laenderbank'ın hisse senetlerini piyasaya sürdü. Buna karşın devletin hisselerini % 50'in altına azaltacağı yolunda fazla veri yoktur. Hele son yıllarda büyük zararla adını duyuran mühendislik ve çelik endüstrisinin önemli ismi Voest-Alpine gibi zorluk içinde olan firmaların satışından söz bile edilmemektir(23).

6.3.2. Belçika

Belçika'da kamu sektörü 1987 yılında brüt milli hasılanın % 60'ını elinde tutmasını ve International Management dergisine göre toplam nüfusun % 11'ini çalıştırmasına

(23) A.g.e., s.39.

rağmen özelleştirme programına çok sıcak bakmamıştır.

Bir takım hisse senetleri ile devlete ait yatırım firması Societe Nationale d'Investissement (SNI) kısmen özelleştirilmiş ve içinde Sabena Belgamanche gibi firmaların yer aldığı bir grubun kontrolündeki Sofinim kuruluşu tarafından yönetilmişse de iş yönetim açısından değerlendirildiğinde kontrol yine de SNI'nın yani hükümetin denetimi altındadır.

Bir ara Brüksel Zaventem Havalimanı'nın hisse senetlerinin piyasaya sürülmesi söz konusu olmuşsa da 1987'deki borsa çöküşü bunu engellemiştir. Ondan sonra da özelleştirmeye olan ilgi yavaş yavaş kaybolmuş ve hükümetin kontrolü esas geçerliliğini sürdürmeye devam etmiştir(24).

6.3.3. Danimarka

Hükümetin özelleştirme konusundaki en büyük çalışması sigorta şirketi Statsans-talten'in Baltic mali servis grubunun sigorta kolu olan Baltica Insurance'a satılmasıdır. 570 milyon İngiliz sterlini getiren satışın koşulları çizilmiş ve bu firmanın yeni sahiplerini, hisse senedi sahiplerine ait olan avantajlardan yararlanmasını engellemiştir. Hatta konu mahkemelere kadar aktarılmıştır. Muhalefetteki iki sosyalist milletvekilinin girişimi ile hükümet anayasaya aykırı bu satıştan dolayı dava edilmiştir. Şirketin hisse senedi sahiplerine ait olduğu ve bu nedenle hükümetin başkalarına ait olan bir şirketi satmaya hakkı olmadığını iddia etmişlerdir(25).

6.3.4. Fransa

Fransa, 1986 yazında, muhafazakar hükümetin kurulmasının akabinde özelleştirme programını duyurmuştur. Program içlerinde banka ve sigorta gruplarının da bulunduğu 60'ın üzerinde devlet teşekkülünü özelleştirmiştir. Cam yapımcısı Saint Gobain, Paribas bankacılık grubu ve Assurances Generales de France bunların ilk özelleştirilenleridir. Ekim 1987'ye kadar içlerinde Groupe Financiere de Suez'in de bulunduğu devlete ait büyük bankaların yarısından çoğu satıldı. Fransızlar, İngilizleri örnek alarak çalışanların işyerinden pay aldığı bir programı uygulamışlardır. Yine İngilizlerin yaptığı gibi önemli endüstrilerde yüksek oranda hisse senetlerini ellerinde tutarlarken, geri kalanın ancak belli bir kısmının yurt dışında satılmasına izin vermişlerdir(26).

(24) A.g.e., s.40.

(25) A.g.e., s.40.

(26) A.g.e., s.40 ve Dr.Veysel Atasoy, a.g.e., s.208-209.

Çizelge 2.1. 1988'e kadar olan hisse satışı ile özelleştirmeleri gösterir(27)

Hisse Satışı	Satıcı	Tarih
E&E Kay (UK)	Pechiney	1982
Constructions Chalonnaises	IDI	1984
Ultrasons Annemasse	Rhone Poulenc	1985
Docks Industriels	Pechiney	1985
Montupet	Pechiney	1986
Manurhin	Matra	1986
Institut Developpement Ind.	IDI	1987
Cameca	Thompson	1987
GSI	CGE	1987
OTH	Paribas	1987
Sidel	Saint Gobain	1987
Godde Bedin	Rhone Poulenc	1987
Profroid	Thompson	1987
Davum Commerce	Sacilor	1987
MECI	Elf Aquitaine	1988
Lebranchu	Matra	1988

1987'deki borsa çöküşünden önceki ilk özelleştirmeler 5 milyon yeni hisse senedi sahibi yaratmış ve bunun % 80'i firmaların çalışanları tarafından alınmıştır. Bu dönemde hisse satışları, el değiştirmede önemli bir metod olarak görülmüştür. Yöneticiler büyük bir devlet şirketi olan IDI'nin tamamını satın almışlar fakat onun yan kuruluşlarına dokunmamışlardır.

Bu yoğun geçen yıllar ve Nisan 1990'a kadar olan dönemde, bir kaç istisna hariç Mitterand ne özelleştirmeye ne de devletleştirmeye izin vermemiştir. İzlenen yol, devlet şirketlerinin özgürlüklerini kısıtlaması, yabancı kontrole geçmeleri ve yapay fiyat artışlarına sebebiyet vermesi açısından tenkit edilmiştir. Değişiklik, gerek yerel gerekse yabancı özel gruplara devlet şirketlerinde % 49.9 oranında hisse alınabilecek şekilde kısmi bir özelleştirmeye ancak piyasaya yeni kaynak getirilmesi ve endüstriyel, ticari ve mali işbirliğinde uyum sağlanması koşulu ile izin verdi. Bu istisnalarda biri devlete ait araba yapım-cısı olan Renault'tu. Renault normal bir ticari şirket olmak üzere ilerlemeler de bulunuyordu(28). Yapısında kısmi değişiklikler olmuş ve İsveç Volvo firması ile ortaklığa gitmiştir. Genelde devlet sektörü halen ulaşım, haberleşme, enerji, uzay ve hava taşımacılığı,

(27) A.g.e., s.42.

(28) Privatization Worlwide, Adam Smith Institute, London, 1986, s.13.

elektronik, silahlanma, bankacılık, sigortacılık, petrol, gaz, kimya, tütün, otomotiv gibi temel endüstrilerde etkinliğini korumaktadır.

6.3.5. Yunanistan

Yunan hükümeti özelleştirme planını 1990 Haziran'ında açıkladı. Devlet sektörü olan ve hepsi Industrial Reconstruction Organisation'a ait oldukça ağır borç içinde ezilen 24 şirket direkt ya da kademeli olarak satışa sunulacaktı. Yunanistan, sosyalistlerin iktidarda olduğu 1970'li yıllarda batma aşamasına gelen bir çok firmanın devletleştirilmesinden doğan kendi özel problemlerine sahiptir. Bu şirketlerin çoğunluğu gönüllü olarak millileştirildi ve devletin kaynaklarını eritti(29). Şöyle ki:

Yunan yasaları da bu millileştirmeyi bilinçsizce destekledi. Bu sebeple de hükümet biracılık, restaraunt, hotel ve plastik fabrikalarını içeren çok değişik endüstri kollarını elde etti. Diğer taraftan da özellikle zengin kesimin elinde bulunan çimento, tekstil gibi çeşitli endüstri kolları da borçları ile birlikte stratejik önem taşıdığı iddiası ile devr alındı. Böylelikle hükümet bir çok sanayi kolunda en büyük hisse sahibi oldu.

Yunanistan'ın en önemli hukuk firmalarından Yanos Gramatides özelleştirme işleminin başında hükümete danışmanlık hizmeti verdi. Gramatides'in bizzat kendisi İngiltere'deki özelleştirmeyi ayrıntılı olarak incelemişti ve Yunanistan'daki özelleştirmeyi eleştiriyordu. 'Bu şirketlerin bazıları daha önce Yunanistan'ın en önemli ailelerine aitti. Ve hükümet onların şirketlerini büyük kârlar için satarsa, onlarda bunu protesto etmeden durmayacaklardır. Büyük bir süpermarket ağına dahil içlerinde Minon'unda bulunduğu ilk beş firma satılacaktı. Buna karşın Gramatides'in işin olduğu bittiye getirildiğini vurgulayan bazı tereddütleri vardı. Önemli nokta işlerlik için gerekli zamandı. Özellikle özelleştirme paketi içine konmuş firmaların kendilerini toparlamak, yeni bir yapı ve felsefe ile olaya başlayabilmek için en azından üç yıla ihtiyaçları vardı.

Gramatides özellikle hükümetin baskıcı tutum içine girerek, işin çok hızlı yapılması dolayısı ile şirketlerin değerinin altında satılmaması gerektiğini vurgularken IRO'nun başkanı George Yannopoulos bütün firmaların 1991 sonuna kadar elden çıkarılmış olmasını ümit ediyordu.

Yunan işçi birlikleri ve IRO'nun çalışanlarının çoğunluğu bu plana karşı idi. 30.000 çalışan bu uygulamayı protesto etmek ve el değiştirmeye karşı Yunan Endüstri Federasyonu'nun sunduğu alternatif fikri desteklemek için greve gitti. Buna karşın yunan

(29) A.g.e., s.43.

hükümeti İngiltere ve Fransa'daki uygulamalarda görülen çalışanlara pay verme ayrıcalığına hiç yer vermedi.

Yunanistan, bir dizi şirketin sahibi olan Yunan Milli Bankası bu şirketlerden kurtulmak isterse ikinci bir özelleştirme dalgasını bekleyebilir.

6.3.6. İtalya

İtalya'da özelleştirme için herhangi bir yöntem oluşturulmadı. Büyük devlet holdingleri olan IRI, ENI ve EFIM'de bazı farklılıklar vardır. IRI bir hissesini satmak istediğinde herhangi bir otoriteye ihtiyaç hissetmez, ENI şirketin kontrolünü kaybetme durumunda bir otoriteye baş vurur ve EFIM satış koşulu ne olursa olsun izin almak zorundadır.

1982 ve 1987 yılları arasında IRI 21 şirketini sattı ve diğerlerindeki hisselerini azalttı. Çalışanların sayısını da 50.000'e indirgeyerek bu satıştan 7 milyar liralık elde etti. 1986 yılında Fiat Alfa Romeo'dan IRI'yi satın alarak temel bir endüstri firmasının kamu sektöründen özel sektöre geçişinin bir örneğini yerleştirdi(30).

Bu karşın Kasım 1990 yılındaki Financial Times'a göre özelleştirme bir dizi yanlış uygulamayı da içerdi. Şöyle ki(31):

- Politikacılar ülke ekonomisinin üçte birinden fazla bir alanı elinde tutan sektörlerle kontrolü vermekte isteksizdiler.
- Büyük kamu şirketleri siyasi partiler için vazgeçilmez güç kaynağıdır. Bunlar Sosyal Demokratlar, Sosyalistler, Cumhuriyetçiler ve Liberaller'in rejime hakim olabilmeleri için para ve iş kaynağıdır.
- Mevduatın % 60'ından fazlasını kontrol eden kamu sektörü kredi kuruluşları, politik olarak tercih edilen kamu işlerine para temin ederler.
- Özelleştirme gerek kamuoyunda gerekse siyasi partiler arasında pek yaygın olmayan yeni bir yapılanma ve iş kaybı anlamına gelebilir.

Bütün bunlara ek olarak, gerek yasal gerekse yasal olmayan engeller özel sektörün devlet sektörü karşısındaki rekabetini engelledi. Sermaye araştırması devlet şirketlerini bazı özel fonlara yönelmeye zorladı. IRI borsaya sürülen hisse senetlerinden milyarlar toplamasına rağmen % 20'den çok fazla olan kısmı özelleştirmeden çekildi.

1990 Ekim'inde Financial Times, devlet tahvillerinden sorumlu bakan Franco

(30) Privatization Worldwide, a.g.e., s.13.

(31) A.g.e., s.45.

Piga'nın özelleştirme için ek bir dizi engel gördüğünü yazar. Bunlar:

- İtalyan borsasının geriye gidişi;
- Mali ürünlerin eksikliği;
- İlegal hisse alım satımları;
- Azınlık hissedarlar için korumacı tutum yetersizliği.

Piga'ya göre devlet şirketlerinin borsaya sürdüğü hisselerin getirimleri ortalama market değerinin altındadır. Bu borsanın devlete ait olan şirketlere daha az değer verdiğini göstermektedir.

6.3.7. Hollanda

Özelleştirme ile ilgili Hollanda Hükümetinin planı açık bir özetle Interministreial Komite sekreteri Adrian van den Van tarafından 1988 Temmuz'unda verildi(32). Şöyle ki:

Şimdiki koalisyon hükümeti tarafından izlenecek yol açısından çok önemli olan özelleştirmeye olan güçlü yaklaşımlar, Hollanda'nın ana hatları çizilen uluslararası gelişmeler içinde adım attığını gösterir. Kısa bir çalışma periodundan sonra, özelleştirmede ilk adım 1982 yılında ilk Lubbers hükümetinin (Hristiyan Demokratlar ve Liberallerin koalisyonu) iktidara gelmesi sırasında oldu. Özelleştirme devlet sektörünün yeniden organize edilmesinde izlenecek yolun öğelerinden biridir. İlk Lubbers hükümeti iktidara geldiğinde, kamu harcamaları ulusal gelirin % 71'ini alıyordu ve bütçe açığı % 10'a ulaşıyordu. Kamu harcamaları şimdi yaklaşık olarak ulusal gelirin % 63'üne mal olacaktı ve 1990 bütçe açığının yaklaşık olarak % 5.25 olması için bir hedef konmuştu.

İlk Lubber hükümeti yönetiminde, bir dizi özelleştirme projelerine başlandı ve bazıları tamamlandı. 1986 yılından iktidara gelen İkinci Lubbers hükümeti yönetiminde, koalisyon hükümeti özelleştirmede izlenecek yolda birleştiğinden, etkin bir özelleştirmeye gidildi. 1990 yılındaki hükümet döneminde bir çok proje tamamlandı. Yaklaşık olarak 120.000 kamu çalışanı özel sektöre geçti. Devlete ait şirketlerin özel teşebbüslere satılmasından elde edilecek gelir için konan hedef 2 milyar Hollanda idi.

İlk Lubbers hükümeti yönetiminde, devlete ait şirketlerin elden çıkmasında yaklaşık 40 şirket gözden geçirildi ve izlenecek yol ve mali açıdan kabul edilecek bir şekilde satışa yavaş yavaş başlanması için bir adım atıldı. 1986'ya kadar KLM, Nederlandse Mid-denstaandsbank, Hoogovens'in göreceli olarak sınırlı hisse paketleri ve bir dizi daha kü-

(32) A.g.e., s.47.

çok olan holdingler satıldı.

İkinci Lubbers hükümeti zamanında, özelleştirmede daha da ileri adımlar atıldı. Koalisyon hükümeti, devlete ait şirketlerin satışından gelecek olan gelirin 2 milyar Hollanda florini olacağı konusunda birleştiler.

Özelleşmenin temel itici gücü, büyük ve tamamı ile devlete ait teşebbüslerde oldu. Postbank, PTT'yi, hükümetin sermaye içindeki hissesini çok aza indirgeyerek ayrı bir şirket haline dönüştürdü. PTT'de özerk bir şekilde biçimlendirildi fakat hâlâ özelleştirilmesi ile ilgili bir karara varılamadı. Hükümetin Baskı ve Yayın ofisi de aynı yolu izledi ve 5 yıl içinde özelleştirilerek A.Ş. statüsü kazanması planlandı. Mint'de özelleştirme için bir aday olarak değerlendirildi. Bu teşebbüslerin içinde sadece Jimuiden Fishing Port Authority 1989 yılında taşralı ve belediye idarelerinin küçük bir paya sahip olduğu bir özel şirkete satıldı. Eğer bütün bu teşebbüsler özelleştirilirse, 100.000'den fazla çalışan devlet sektöründen özel sektöre geçecek.

Bir dizi özelleştirme içinde, en yaygın olan değerli olmamasına rağmen hükümet acentalarının elden çıkarılmasıydı. Bu acentalar devlet sektöründen özel sektöre geçen ya da direkt hükümet kontrolünden alınan 21.000 işçiyi temsil eder.

İngiltere'de olduğu gibi Hollanda'da mahalli idarelerin ve devlet servisi departmanlarının özelleştirmede yer almasını teşvik için güçlü bir programa sahipti. İngiltere'ye benzemeyen yanı ise, Hollanda'nın tamamı ile devlete ait sektörlerde özelleştirme anlamında çok az hisseyi piyasaya sürmesidir. Bununla ilgili tek örnek DSM (Kimyasal madde sektörü) nin üçte birinin kamuya sunulmasıdır. Yerli yatırımcılar kadar yabancı yatırımcılara da cazip gelen bu piyasaya sürmede küçük hissedarlara ve DSM işçilerine öncelik verildi.

DSM'nin satışı İngiltere'de çok yaygın olan bir örneği takip etti. Ülke çapında yapılan sokak gösterilerini de kapsayan reklamlar ilginin boyutunu artırdı ve teklife 6 kez fazla, aşırı talep oldu. Buna kıyasla KLM'in devlete ait olan kısmının hisselerinin piyasaya sürülmesinde, birçok hissenin yabancı yatırımcılar tarafından satın alındığı görülmüştür (Hükümet KLM içindeki payını % 55'ten % 39'a azaltmasına rağmen, kontrolü istediği zaman yeniden ele alma hakkını korumuştur).

6.3.8. Portekiz

Portekiz'de hükümetin itici gücü, endüstrinin büyük sektörlerini, özel sektöre geçirme isteği ile hareket eden Sosyal Demokrat Hükümetinin 1987 yılında iyi bir pozisyona

gelmesidir. 1974 devrimini takip eden millileştirme programı sonucu, ülkede milli sektör çok yaygındı. Hemen hemen ekonomik aktivitenin her branşı devlet kurallarına bağlı idi.

İlk olarak Portekiz devlet sektörünün özelleşmesine izin vermeyen anayasayı değiştirmek zorunda idi. 1987'den önce, Portekiz anayasası 1975'te uygulanan millileştirmenin değiştirilemeyeceğini bildirdi-sermayenin % 49'u kamuya ait olmalıydı. Bu limit bir çok potansiyel alıcıyı uzak tutmuştur. Portekiz'i yöneten Sosyal Demokratlarla, Sosyalistler arasındaki anlaşma, hükümetin var olan bazı önemli hisseleri satma planları yapmasına olanak verdi. Anlaşma, devlete ait servetlerin satışının ancak verimli yatırımlara kullanılması ya da kamu borçlarının azaltılması için kullanılabileceğini, sıradan bütçe harcamaları için kullanılamayacağını belirledi. Aynı zamanda satılan firmaların alım hakkının öncelikle o firmanın işçilerine olması gerektiği hakkını garantiledi(33).

1976 ve 1987 yılları arasında millileştirilmiş firmalar büyük oranda para yardımına bağımlı idiler. Fakat daha sonra firmaların çoğu bir iyileşme ve satış için uygun hale geldiklerinin işaretlerini gösterdi. Örnek olarak, 1982'de devlete ait firmaların çoğu, varlıklarını sürdürmek için milli hasılanın % 11.4'üne gereksinim duyuyorlardı. Bu yardım 1987'ye kadar % 2 azaldı. Hükümet bütün programı bir kerede bildirmedi ama yavaşça özelleştirmeye başladı. Millileştirilmiş firmalara değer biçme ayrı ayrı değer bildiren iki firma tarafından yapıldı. Uluslararası müşavirler, firmaların hesaplarını ayrıntılı olarak incelediler. Değerlendirmelerin sonuçları şirketlerin yönetim kurulları tarafından hükümete sunuldu. Bakanlar Kurulu bu şirketlerin değerini ve özelleştirmenin koşullarını belirledi.

Son zamanlarda yapılan özelleştirmelerden biri, kısmen önceden özelleştirilmiş olan bira şirketi, Unicer'di. Hükümet bunu piyasaya sunarken, % 51 gibi bir çoğunluğu elinde tuttu ve dış yatırımcılar tarafından talep olunacak pay için bir sınır koydu. Satış gerçekleştiğinde, teklif teknik olarak % 65 aşırı talep oluştursa da, gerçekte iç piyasadaki küçük yatırımcıların talebinde düşüş olduğundan hisselerin yaklaşık olarak % 5'i satışı borsada taahhüt eden şirketlerin elinde kaldı.

Devlete ait şirketlerin satışı içinde ulusal hava yolu TAP'de vardır. 1975 yılında millileştirilen TAP o zamandan beri her yıl zarar etti ve teknik olarak iflas etti. Borçları var olan mal değerlerini aşıyordu. Sadece 29 uçağı ile küçük bir hava yolu olan TAP her şeye rağmen Güney Amerika (özellikle Brezilya) ve Afrika ile olan güçlü bağlantıları nedeni ile Amerika ve Avrupa hava yolları için cazipti.

TAP'ın problemlerinin ortaya çıkmasındaki temel neden, yönetimine hükümetler

(33) A.g.e., s.50.

tarafından müdahale edilmesidir. Şirket çok hızlı bir şekilde üst yönetimin değiştirilmesinden zarar gördü ve bu şirketi işlerin üzerinde etki yapacağı düşüncesi ile kâr getirmeyen iş kollarını azaltmak gibi rasyonel düzenlemeler yapmaktan alıkoymuştu. Geçen dört yıl içinde daha *durağan* olan yönetim ve politik kontroldeki gevşeklik şirketin personelini azaltmasını mümkün kıldı fakat bu yine de şirketin ölçüsüne göre çok yüksekti. Avrupa Topluluğu ile ortaklık ve daha güçlü escudo ile birleşince bu yönetim değişiklikleri şirketlerin kârları işletmeye dönmeye yardımcı oldu; fakat var olan borcun seviyesi yayılması ve yaşlı uçakların modernleştirilmesini engelledi. Hisselerin piyasaya sürülmesi ile sağlanacak sermaye ya da temel öneme sahip uluslararası havayolları ile bir anlaşma yapılması iyileşme için uygun seçenekler olarak belirdi. Özelleştirme için yapılan hazırlığın bir parçası, iç hatları daha büyük rekabete yavaşça açmaktır.

1990 yılının sonunda, Portekiz hükümeti devlete ait olan bira yapımcısı Centralcer'e etkili bir alıcı bulmakta başarısız kalınca, özelleştirme programı ile ilgili önemli sorunlar ile karşı karşıya kaldı. Güçlü olan organizasyon Portekiz bira pazarının % 50'sine, şarap pazarında bir hisseye ve meşrubat sanayinde büyüyen bir iş koluna sahipti. Carlsberg gibi çok iyi tanınan içkilerin ruhsatlı üreticisi idi ve Agua de Luso markası, bölgesel maden suyu marketinin % 41 hissesine sahipti. 1988'de şirketin satışı 147 milyon olar idi fakat 1988'ten bu yana kâr yaklaşık olarak % 200 artmıştır. Teoride, Centralcer yatırımcıların büyük bir çoğunluğuna cazip gelecekti, fakat % 35'in üstündeki kısım ellerinde kaldı. Bu durumu karmaşıklaştıran ek bir durumda şirketin önceki sahipleri idi. Mahkemede satışı durdurmak için mücadele veriyorlar ve şirketin en azından % 43'ünün kendilerine geri verilmesi gerektiğini ya da daha iyi bir tazminat ödenmesini talep ediyorlardı. Başarısızlığın anahtar sebepleri(34):

- 1990 Haziran'ında Portekiz sermaye pazarının zirveden bir düşüşe geçmesi. Bu körfez krizinin ve dünya ekonomisinin yavaşlamasının bir sonucudur.
- Muhtemel alıcılar ile direkt anlaşmak yerine borsadaki hisse satışlarına önem vermek.
- Daha çok kazanç maksadıyla, şişirilmiş hisse fiyatları ile hükümetin özelleştirmeden sağlayacağı gelirin maksimuma çıkarılmasına çalışıldı.
- Yabancı kuruluşların hisselerden ancak sınırlı bir kısmını satın almasına izin verildi. geçmişte yabancı yatırımcılar bunu yerel partnerleri ile anlaşma yaparak sağladılar. Fakat var olan kurallar keyfi, bürokratik ve yaratıcılığa karşı olarak değerlendirildi.

(34) A.g.e., s.51.

Portekiz'in en önemli özelleştirmelerine sonuna kadar izin verildi. 1990 Aralığında hükümet en büyük ticari devlet bankası olan Banco Portugues de Atlantico'nun son % 33 hissesini piyasaya sürdü. Hükümet aynı zamanda, sermaye artışı için yavaşça petrol grubu Petrogel'i de özelleştirmeyi de planlıyordu. 1991 yılı boyunca içlerinde devlete ait ikinci büyük banka olan Banco Espirito Santo e Commercial dre Lisboa'nın da bulunduğu altı bankanın ve ülkenin en büyük sigorta şirketleri olan Mundial Confianaca ve Imperio'nun da bulunduğu üç sigorta şirketinin özelleştirilmesini gerçekleştirmişti. Diğer önemli olanlar, iki çimento grubu Cimentos idi Portugal ve Secil'i, çelik grubu Siderugia Nacional'i ve telefon şirketi CTT/TLP'yi içerecekti.

6.3.9. Batı Almanya

1982 yılında Helmut Kohl başbakan olduğu zaman özelleştirme ile ilgili geniş bir program ilan etti. Devlet 985 şirkette sahip olduğu % 25 ya da daha fazla hisselerini elinde tuttu ve bunları, takip eden 5 yıl içinde azalttı(35). Program, şirketin kalan % 16'lık öz sermayesini satmasını geciktiren borsadaki çöküşün ve Volkswagen'deki döviz skandalının üstesinden gelidğinde geçici bir hareket vardı. Buna rağmen, 1990'larda satışla ilgili adım atılmaya devam edildi. Bir petrol ve kimya kuruluşu olan Veba'nın % 26 sermayesi 1.4 milyar dolara satıldı. Hükümet, gelecek 2 yıl içinde kamu hisselerinden 2 milyar DM'lık bir gelir beklemektedir(36).

6.4. KUZЕЙ VE GÜNEY AMERİKA'DA ÖZELLEŞTİRME

6.4.1. Arjantin

Arjantin'in özelleştirme zarar eden devlet sermayesi ile kurulu organizasyonlara karşı olmuştur. Bu geniş bir kitle tarafından teşvik edilmiştir. Kamulaştırılmış endüstriler 1989 yılında yaklaşık 4 milyar dolar zarar etmişlerdi ve bu ülkenin yıllık ticaret fazlasına eşittir. Financial Times4a göre (17 Mayıs 1990) bu açığın üçte biri yalnızca bir tek teşebbüse, telefon şirketi Entel'e aittir(37).

Yalnızca bu sebepten dolayı, Entel, satışa sunulan ilk teşebbüslerden biriydi. Asıl amaç, teşebbüsün % 60'ını 1990 ocağına kadar (gelecekteki ilk 10 yılda) 4 milyar dolar sağlayabilecek şekilde yabancı yatırımcılara satmaktır. İşin önemli kısmı, Entel için teklif

(35) A.g.e., s.56.

(36) Financial Times, 6 Kasım 1985.

(37) A.g.e., s.59.

veren 7 denizaşırı telekom şirketini destekleyen bankaların, elde edilen hisse senedi karşılığında Arjantin'in borcunun 3.5 milyar dolarını silmesi idi. Bu satış kayıpların silinmesi açısından bankalar için iyi bir fırsattı. Fakat Ocak teslim tarihi geldi ve geçti, yerine Hazi-
ran'da ve daha sonra Ekim 1990'da yeni bir teslim tarihine bıraktı(38).

1991 yılının başlarında (gecikmiş olmakla beraber), Entel'in satışı nispeten engelsiz olarak başladı. Fakat başkam Menem'in iyileştirme programının ana maddesi olarak görülen özelleştirme programının gidişatı dirençle karşılaşmaktadır. Tüccar birlikleri ve Arjantin'lilerin % 70'inin programı desteklediğini göstermesine rağmen programın sürdürülme usulü hakkında eleştiriler vardır. 1989 sonunda iki televizyon kanalı özelleştirdiğinde, bazı suçlamalar olmuştu. Demiryolu taşımacılık sistemin özelleştirilmesinin planları yanısıra, ana yolların özelleştirilmesi ile ilgili planda benzeri bir muamele gördü(39).

Yabancı bankalar, özelleştirme işine Entel'de olduğu gibi borç-varlık senedi işi gibi bakmaktadırlar. Bu bankalar, ülkenin dış borcunun hemen hemen 40 milyar dolarını ellerinde tutmaktadırlar. Arjantin 1988 Nisan'ından beri orta vadeli borçları için ticari bankaya hiç bir faiz ödememiştir. 1990 Nisanında, yeniden düzenleme ve özelleştirme programından doğan Arjantin'in borç-varlık değiş-tokuşu ile ilgilenilmesi için 1.2 milyar dolar fonla Arjantin Özel Gelişme Vakfı kurulmuştur (APDT)(40).

APDT, Midland Bank, Banco Rio de la Plata Argentina, Tokyo Bankası ve gelişmekte olan ülkelerde özel teşebbüsü destekleyen Dünya Bankasının bir kuruluşu olan Uluslararası finans Birliği (IFC) tarafından kurulmuştur. Arjantin hükümeti APDT'den bazı kazançlar beklemektedir çünkü:

- Hükümet, devlet tarafından işletilen şirketlerdeki yönetim problemlerini devredebilecektir;
- Kamulaştırılmış endüstriyel bütçe açıklarından kurtulacaktır;
- Borç içindeki kamulaştırılmış şirketlerin gelecekteki yatırım taleplerini bankaların üzerine devredecektir(41).

Bununla beraber, bir borç-varlık etkileşim mekanizmasının uygulamada olmasına rağmen, ulusal havayolları Aerolineas Argentinas'ın özelleştirilme girişimleri bazı engellerle karşılaştı. Sorunlu havayolunun % 85'i 220 milyon dolarlık bir paket halinde satışa

(38) A.g.e., s.59.

(39) A.g.e., s.60.

(40) A.g.e., s.60.

(41) A.g.e., s.60.

sunuldu. İlk önce SAS satışla ilgilendi ancak iki yıl süren meyvesiz görüşmelerden sonra işi sinirlenerek bıraktı. Daha sonra Amerikan havayolları ve Iberia satın alma işine ilgi gösterdiler(42). 1990 Haziran'ında Amerikan havayolları işten çekilde ve görüşme masasındaki boşluk Hollanda havayolları KLM, Brezilya havayolları Varig ve Chase Manhattan'dan oluşan bir konsorsiyum tarafından dolduruldu.

Satış nihayet 1990 Kasım ayında başladı. Iberia hisselerin % 85'ini alan bir konsorsiyuma başkanlık etti. Görüşmeler son dakikaya kadar devam etti. Satışın sonunda Iberia konsorsiyumun hisselerinin % 30'unu ele geçirdi ve hisselerin % 19'unu satın alarak kendine toplam % 49 hisse sağlayacak isimsiz yabancı yatırımcıları araya soktu. Geri kalan hisselerin % 10'nu havayolları personelinin, % 5'i hükümetin elinde kaldı. Konsorsiyum 130 milyon \$ peşin, beş yıla dağılmış 130 milyon \$ ve 90 gün içinde vermesi gereken 2 milyar \$'dan fazla dış borç sertifikası ödedi. Ayrıca Iberia yatırımprogramını ve 130 milyon dolarlık vadeli ödemeyi garantileyecek uluslararası bankalar bulma sözü verdi. Hükümet bundan başka alıcıların 5 yıl içinde havayollarına 683 milyon \$ yatırım yapmalarını talep etti(43).

6.4.2. Brezilya

Özelleştirme planı 1985'de yönetimi alan Sarney hükümeti tarafından duyuruldu. 1989'a kaar 415 şirketten 26'sının satılması umuldu. Plan bazı nedenlerden dolayı zorluklarla karşılaştı. Önce özellikle çelik endüstrisindeki işçi problemleri sonra da enflasyon krizi bu nedenler arasındadır. Brezilya'da özelleştirmenin imajı, tamamen bir devlet kuruluşu olan ve otobüs ve lokomotif üreten Mafersa'nın açık arttırma ile satışının iptali ile daha da kötüye gitti. Başkan Sarney 1989 Ekim'inde yapılması düşünülen mezatı, şirkete bilinçli olarak kıymetinden daha az değer biçildiği iddialarından sonra durdu. Mafersa hakkındaki bu iddialar şirketin değerinin 39 milyon \$ olarak hesaplanmasına rağmen taban fiyatı 20 milyon \$ olarak belirlenmesinden kaynaklandı. Camacari Kimyasal maddeler ve Cariba bakır madeninin satışı bu skandaldan sonra ertelendi(44).

6.4.3. Kanada

Kanada tutarlı bir özelleştirme programına sahiptir ve dünya pazarlarındaki yetersiz ticaret şartlarından yardım görmemiştir. Örneğin, dünyanın en büyük uranyum üreticisi

(42) A.g.e., s.61.

(43) A.g.e., s.62.

(44) Financial Times, 7 Kasım 1985.

olan, Kanada'nın Maden ve Enerji şirketi Cameco'nun özelleştirilmesi bu ürün için pazar-daki durgunluktan dolayı 1990 yılında ertelenmek zorunda kalmıştır(45).

6.4.4. Şili

Şili'deki özelleştirmenin kapsamı Thatcher'ın başarısızlık olarak düşünülen gay-retlerinin bir kısmını geride bırakacaktı. Aslında, 1988 Eylülüne kadar olan dönemi kapsa-yan bağımsız bir araştırma İngiltere ve Şili'nin ekonomilerinin birbirlerine olan nispi büyük-lüklerini de göz önüne alarak şöyle sonuçlanmıştır. "Şili İngiltere'nin yaptığından iki katı da-ha fazla oranda ve onun yaptığı sürenin yarısı kadar bir sürede, devletin sahip olduğu varlıkları özel sektöre devretmiştir". Financial Times'da söylendiği şekliyle (11 Nisan 1990). Şili'de özelleştirme 1970'lerin ortalarında başkan Allende'nin sosyalist hükümetinin millileştirme programına karşı bir reaksiyon olarak ve bir anlamda da gelir yaratma düşün-cesinden doğmuştur. Allende'nin hükümeti toplam olarak ekonominin % 60'ını elinde tut-mak için özel sektörün büyük kısmını kendine mal etmişti(46). Şöyle ki:

General Pinochet 1973'de idareyi ele aldığı anda birinci yıl içinde 350 şirketi özel-leştirdi ve yaklaşık 1 milyar \$ sağladı. Bu yığın halindeki özelleştirmeyi iki tanesi daha ta-kip etti. Devlet kuruluşu olan CORFU, 16 banka ve 135 başka şirketi, takip eden ilk 10 yıl içinde özelleştirdi ve 1 milyar \$ daha elde etti. Son özelleştirme hareketi demokrasinin restore edildiği 1985 ve 1989 yılları arasında yer aldı. Bu dönem esnasında Şili özel sek-töre doğru ilerledi. Pinochet'in doktrini, şirketlerin özelleştirilmesinde yabancı sermayeye mü-sade etmesi ve hatta teşvik etmesi açısından birçok Latin Amerika ülkesinden farklıdır.

Devlet sektörü şimdi milli üretimin % 40'ına sahiptir. Satılacak olan nispeten kü-çük bir kısım kalmıştır ki bu en büyük ihracat teşebbüsü olan bakır madenidir ve devletin elindedir. Çok fazla yabancı döviz sağladığı için özelleştirilmesi ciddi olarak göz önüne alınmamıştı. Bundan başka şu anki hükümet özelleştirmeye karşı açık bir şekilde düş-manca olmamasına rağmen, bu konuda hevesli değildir.

6.4.5. Meksika

Meksika Latin Amerika'da en geniş özelleştirme programlarından birine sahiptir. Yavaş bir rotayı benimsemiş ve sonuna kadar, büyük çaplı özelleştirmeleri gerçekleştirmiş(47).

(45) Privatization Worldwide, Adam Smith Enstitute, London, 1986, s.16.

(46) Privatization Worldwide, A.Smith Enstitute, London 1986, s.28.

(47) Dr.David Clutterbuck with Susan Kernaghan and Deborah Snow Going Private (1991), s.62.

1989 ve 88 yılları arasında başkan Miguel de la Madrid yaklaşık 600 devlet kuruluşunu ayırmıştır. 1988 Haziran'ına kadar özelleştirilmiş şirketler yalnızca 500 milyon \$ sağlamıştır. Onun halefi olan başkan Salinas 1988 Aralık ayında başa geçmiştir. Kasım 1990'a kadar onun hükümeti çoğu büyük olan 60'ın üzerinde şirketin satışını gerçekleştirmiştir. Şüphesiz eleştirileri önlemek için işçilere de hisseler verilmiştir(48).

Salinas hükümeti Meksika havayolları Mexicana'yı ve içinde Cananea'nın bulunduğu birkaç maden ocağını 475 milyon \$ karşılığında satmıştır. Ayrıca 80 milyon dolara bir taşımacılık şirketini, 80 milyon dolara bazı şeker fabrikalarını ve yaklaşık 70 milyon dolara birkaç çelik ve demir şirketini özelleştirmiştir. 1988 Haziranından beri satışlardan 2,5 milyar dolar ariyeten elde edilmiştir(49).

Hükümet ayrıca Aralık 1990'da devletin telefon şirketi olan Telmex'deki hisselerini satmıştır. Telmex kârlı bir şirketti ve satın alınmak için arzulanıyordu. Meksika'da telekomünikasyonun gelişme halinde olmasından dolayı Telmex çok büyük bir potansiyele sahipti. Telmex'in hisseleri % 77 yükselme kaydetti. Yıl boyunca 2660 milyar peso (773 milyon \$) kâr elde etti ve 1989'da aynı dönem içinde % 75'lik artış gösterdi(50). Şöyle ki:

Hükümet daha önceleri Telmex'e satışlar üzerinden servisin cinsine göre değişen % 35 civarında bir vergi yüklüyordu. Genel olarak Meksika'nın telekomünikasyonu yeterince yatırım yapılmamasından dolayı zarar görmüştü ve Meksika ekonomisinin en gelişmiş taraflarından biri haline gelmiştir.

Bununla beraber, satış öncesinde 1990'ın ilk 8 ayı içinde Telmex'e 2000 milyar peso üzerinde inşaat için yatırım yapıldı. Ayrıca 1989 senesinin aynı döneminde 1500 milyar pesoya yakın bir yatırım yapılmıştı.

Maliye bakanı ayrıca 1991'de devletin çelik şirketi olan Sidermex'in, bankaların ve gübre fabrikasının satışından 10 milyar \$ elde etmeyi planlamaktadır. Birçok insan Ağustos 1991'den sonraki federal seçimlere kadar bankaların satışa konulmayacağını düşünüyordu. Fakat satış seçimlerden önce gerçekleşti çünkü onların satışından gelen 4-6 milyar \$ Meksika'nın iç borçlarının % 10'unun ödenmesine yardım etti. Hükümet borcunu azaltırken aynı zamanda enflasyonu da azaltmayı ümit etti. Hükümet bankaların en büyük sahibi olduğu için, doğru ya da yanlış, bankaların kesin garantörü olarak görülüyordu. Hükümet hisselerini satana kadar ticari bankalar, sigorta şirketleri ve brokerlerle gruplar

(48) A.g.e., s.63.

(49) A.g.e., s.64.

(50) A.g.e., s.64.

oluşturamıyordu. Önceki özelleştirmelerden farklı olarak, yabancı yatırımcılara bankaların hisselerin % 30'una kadar satın almaları müsaade edilmişti. Bankaların özelleştirilmesinin anons edilmesi ticaret güvenini arttırdı ve faiz oranlarının düşmesini sağladı(51). Şöyle ki;

Satışın hazırlanmasında, hükümet bankacılık sektörünü liberalleştirdi. Bankalar borç oranlarını, mevduat oranlarını ayarlayabilmekte, istenen fon miktarını azaltabilmekte ve öncelikli sektörler kanalize edilen mecburi kredileri eledebilmektedir. Fakat hükümet hisselerini satana kadar tam anlamıyla rekabete girememektedir.

1990 yılında Temmuz ayına kadar, 18 ulusal banka ortaklaşa 1 milyar \$ sağladı. En büyük banka Banamex 175 milyon \$, Bancomer 131 milyon \$ ve Serfin 123 milyon \$ yaptı. Fakat Financial Times'daki Damian fraser'e göre (Kasım 1990), bankaların böyle kâr merkezleri olma durumu sona erebilirdi. Birinci sebep, son beş yılda borç alma ve verme arasında çok yüksek marjlar olmasına rağmen, % 10 kadar, iki yıl içinde spread'in % 1.5'a düşmesi tahmin edilmekteydi.

İkinci neden, 1982 ve 88 arasında hükümetin bütçe açığının çok yüksek olması ve bu açığın gayrisafi milli hasılanın yaklaşık % 12'si kadar olmasıdır. Hükümet 1988'e kadar banka borçlarının % 50'sini almıştı. 1982'de para fonları genel para arzının % 7'sini kapsadı; 1988'e kadar bunlar bu toplamın % 40'ına tamamlandı. Bu bankalar için riskli borç değildi. Fakat özelleştirmeden gelen gelirle hükümet 1991'de gayrisafi milli hasılanın % 1-2 oranında bir bütçe açığına sahip olabilecektir.

Son olarak tüm bankaların, devlet sektörünün özel sektör eline geçmesinden dolayı kredi risk analizlerini yeniden öğrenmeleri gerekecekti. Başarılı organizasyonlar Meksika'da hemen hemen var olmayan ipotek pazarını geliştirmek ve emniyete almakla işe başlayacaklardır. Birçokları birleşme ve satın alma yoluyla büyüyecek ve hepsi Meksika için yeni olan kazançlı pazarlara girebileceklerdir.

Geçmişte, Meksika'lılar devlete ait varlıkları kapalı artırma usulü ile satıyorlardı. 1988 ve 89 döneminde hükümet açık arttırmanın son safhasında en az 3 kez en yüksek teklif vereni geri çevirdi; bazı durularda en yüksek teklifi veren arttırmadan çekildi ve tüm işlemin yenedren başlatılması gerekti. Büyük çaplı özelleştirmelerde, bankalar ve Tel-mex'te olduğu gibi, potansiyel alıcılar bir ön yeterlilik elemesinden geçmek ve arttırmaya katılmak için deposit ödemek zorundadırlar. Bu rounda başarı, alıcıların sahip oldukları deneyime bağlıdır. Ön yeterlilikten geçenler arttırmaya katılabilirler. Bu iki basamaklı program, yatırımcı ve hükümete şirketleri değerlendirmesi ve uygun taahhütte bulunabil-

(51) A.g.e., s.65.

mesi için zaman tanır.

Satışa konulan diğer şirketler arasında ülkenin en büyük sigorta şirketi Aseguradora ve gümüş madeni şirketi Compania Real del Monte Y Pachuca bulunmaktadır. Compania Real Aztek zamanından beri devamlı olarak ve yaklaşık 500 yıldır çalıştırılan dünyanın en eski gümüş madenlerinden biridir. Son yıllarda büyük zararlar yapmış ve iş-gücünün yarıya indiği görülmüştür. Şirketin yeni sahipleri 75 milyon \$ ödemişlerdir.

Aseguradora Meksika'nın 25 seçkin şirketinden biridir ve Compania Real'in tersine güçlü ve kârlı bir kuruluştur. Hükümet için 150 milyon \$ daha elde etme olanağı vardır ve düzende yapılan son değişikliklerden dolayı yabancı girişimcilerin % 49'una sahip olabildiği ilk şirketlerden biridir.

Tüm aktivitelere rağmen Meksika özelleştirme programı herşeyi satmakla sonuçlanmamıştır. Petrol elektrik ve posta servisleri devletin elindedir.

6.4.6. U.S.A.

U.S.A.'da özelleştirme diğer ülkelerde olduğu gibi değildir. Politik sistem daima merkezi ekonomik kontrolden ziyade serbest pazara doğru meyletmış ve böylece çok büyük, devlet kontrollü bir sektör hiçbir zaman gelişmemiştir. Yine de tren yolu şebekesi Amtrac'ta olduğu gibi büyük özelleştirmeler vardır. Ayrıca birçok lokal otorite mezarlık, hapishane ve karakol gibi servislerle kontrat yapmışlardır(52).

6.5. ASYA VE PASİFİK ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME

6.5.1. Avustralya ve Yeni Zelanda

Avustralya hükümeti Commonwealth Bank of Australia'nın bir kısmını, hisselerin yaklaşık % 30'unu, özelleştirme planların da duyurmuştur. Gelecek olan para başka bir finansal kuruluş olan State Bank of Victoria'nın satın alınmasında kullanılacaktır. Bu bankanın kayıpları 500 milyon \$ olarak rapor edilmiş ve kendisinin şubesi olan Tricontinental'in çöküşü ile ağır bir şekilde sarsılmıştır. Hükümet ayrıca kendisinin uluslararası hava-yolu şirketi olan Quantas ve ülke içindeki hava yolu şirketi olan Avustralya havayollarındaki hisselerinin % 40'nı satmaktadır. Devletin borç yüklü Aussat uydusu da satılacaktır. Hava Yollarının satışı yabancı sermayenin katılımına kısıtlamalar getirmektedir. Devlet,

(52) A.g.e., s.67.

mülkiyetinin negatif etkilerini dengelemek için kamu kuruluşu olan Telekom Avustralya'yı rekabete maruz bırakmak için yollar arıyordu(53). Şöyle ki;

Yeni Zelanda'da özelleştirme, gittikçe artan bir şekilde aşırı devlet mülkiyetçiliğine karşı bir çözüm olarak görülmektedir. Hükümet Telekom şirketindeki hisselerinin küçük bir kısmını satma, tren yollarının satış için yeniden yapılandırılması ve uluslararası hava yollarının satışı üzerine çalışmalar yapma konularında fikir birliğine varmıştır. Hükümet Telekom şirketinin önemli bir kısmını dışarıya satmayı ve kontrolü elinde tutmaya yetecek miktarda hisseyi de elinde bulundurmaya planlamaktadır.

Hükümet, 1976 ve 84 yılları arasında 1000'den fazla şirketi elinden çıkarmıştır. Sadece 1982'de 33 kenevir ve 27 tekstil fabrikası önceki sahiplerine iade edilmiştir. Girişimciler bazı fabrika ve kimyasal madde şirketini satın almışlardır. İçinde bazı bankaların da bulunduğu diğer teşebbüsler teklif yoluyla satılmışlardır.

Özelleştirme programı 4 safha halinde yapılmıştır:

- Devlet teşebbüslerinin dereceli olarak satışı;
- Bazı devlet ünitelerinin tamamının satışı;
- Kalan kenevir ve tekstil fabrikalarının ilk sahiplerine transferi;
- Devlet sektörü teşebbüslerinin hisselerinin % 49'unun halka satışı.

Satışlar varlıkların ihalelerde en yüksek fiyatı verene satılması fakat mesuliyetin devletin elinde kalması şeklinde yapılmaktadır. Hisselerin pazar değeri dalgalanmaktadır. Eğer hükümet hisselerin % 51'ini elinde bulundurursa, hisselerin % 15'i işçiler için bir kenarda tutulacak ve % 34'ü halka satılacaktır.

6.5.2. Hindistan

Hindistan yönetimi 1990 sonlarındaki mali ve ödemeler dengesi krizleri yüzünden sınırlı bir özelleştirme programı planlamıştır. Bu yolla hükümet Uluslararası Para Fonundan (IMF) çok büyük miktarda borç almayı önlemeyi ummuştur. Bakanlara göre air India, Petrol ve Doğalgaz gibi devlet teşebbüsü olan gruplara özel hissedarlar girecek ve borsa da hisselerin satılmasıyla fon elde edilecektir.

(53) A.g.e., s.69.

6.5.3. Tayland

Hükümet 1960'larda özel sektörün büyümesini teşvik etmeye karar verdiği zamandan beri, Tayland devlet teşebbüsü olan kuruluşların sayısına sınırlama getirdi. Bu, 1960'dan 1987'ye kadar devletin sahip olduğu kuruluşların sayısının 100'den 67'ye inmesine neden oldu. Hükümet geri kalanteşebbüslerinde bir kısmını özelleştirmeyi amaçlamaktadır fakat bunun zorlukları vardır(54). Tayland Telefon organizasyonu ve Elektrik şirketi gibi bazı teşebbüsler ülkenin dış borcunun % 60'ını yüklenmiştir ve özel teşebbüs bunları satın almak istememektedir(55).

6.5.4. Endonezya

Endonezya, ülkenin ekonomik aktivitesinin % 80'ninden fazlasını elinde bulunduran ve varlıkları 68 milyar dolardan fazla olan 215 özelleştirilmiş şirkete sahiptir. Bu şirketler, içinde petrol ve gaz, ziraat, madencilik, tekstil, inşaat ve bankacılık sektörlerinin de bulunduğu, endüstrinin her alanında yer almaktadır. Bunların büyük bir kısmı zararla çalışmaktadır. Özelleştirme merkezi Privatisation Survey for Developing'e göre petrol fiyatlarında ve devlet teşebbüslerindeki işletme maliyetlerindeki hızlı artış hükümetin özelleştirmeyi bütçe açıklarını kapatmak için geçerli olan bir yöntem olarak görmesine neden olmuştur(56). Ayrıca;

1989 Haziran'ında hükümet devlet kuruluşlarının özelleştirilmesi, özel sektörle joint venture ve tasfiye gibi konuları içeren muhtemel planları ortaya koydu. Aynı yıl Kasım ayında 52 ulusal kuruluşun satılacağı duyuruldu. Bununla beraber plana karşı sert karşı çıkımlar olmuştur.

6.5.5. Malezya

Malezya'nın özelleştirme programı kendisi gibi gelişmekte olan ülkeler içinde en geniş olanı olma amacındaydı. Hükümetin yaklaşık 900 şirketi bulunmaktadır ve bu şirketler ekonomide farklı sektörler içine dağılmıştır. Hükümet 70'den fazla zarar eden şirketi iskonto ile teklif etti ve birçoklarının teklifini planladı.

Haziran 1988'de hükümet, bankerler, avukatlar ve muhasebecilerden oluşan uluslararası bir konsorsiyumu gelecekteki ilk 10 yıl içinde 200'den fazla şirketin özelleştireceğini

(54) A.g.e., s.71.

(55) Privatization Worldwide, A.Smith/Enstitute, London 1986, s.27.

(56) A.g.e., s.71.

rilmesi için bir özelleştirme programı ve faaliyet planı belirlemeleri için topladı. 1990'a kadar sadece, içinde Malezya havayollarının bir kısmının ve Malezya Uluslararası Gemicilik şirketinin de bulunduğu, 13 adet proje tamamlandı(57).

6.5.6. Pakistan

1988 sonlarına doğru Benazir Butta başa geçtiğinde, hükümeti geniş çaplı bir özelleştirme programı hakkında bir rapor düzenledi. Raporu takiben, bir özelleştirme kampanyası düzenlendi. Pakistan'da devletin elinde bulunan şirketlerde çok fazla eleman bulunmakta ve ülkenin kaynaklarının çok büyük bir kısmını drene boşaltmaktadır. Başkan Ziya daha önce benzeri bir program için girişimde bulunmuş fakat hem şirketleri hem de borçlarını yüklemeye kalktığından zorluklarla karşılaşmıştı. Buna ek olarak mevcut sermaye pazarları büyük ölçüdeki projeleri desteklemeye yetecek kapasiteye sahip değildir.

Butto'nun düşüşünden sonra Başkan Nawaz Sharif'in yönetimi altındaki yeni hükümet, devlet tekelinden çıkarma işlemine devam ediyor ve 91 yılının ilk dönemlerinde bankaların devlet tekelinden çıkarılmaları için gerekli kanunu çıkararak Müslüman Ticaret Bankasını özelleştirmeye başlıyor. Ayrıca hükümetin bir yıl içinde 115 devlet sektörü kuruluşunu satacağı da anons edilmiştir(58).

6.5.7. Filipinler

Markos döneminden sonra, özelleştirme problemleri azaltacak ve sorumluluğu arttıracak bir reform olarak görüldü. 1986'nın son dönemlerinde başkan Aquino devlete ait varlıkların birçoğuna değer biçecek, paketleyecek ve pazarlayacak bir program sundu(59). Şöyle ki;

Filipinler merkez bankası tarafından çekici swap (etkileşim), değiş-tokuş programları sunuldu. Yabancı yatırımcılar Filipinlerin dış borcunun bir kısmını satın alabilir ve karşılığında belirlenen alanlarda yatırım için primli peso alabilirler. Bu program büyük bir başarı sağladı. Hükümet, kuruluşlarının özelleştirilmesini finanse etmek için Dünya Bankasından 200 milyon borç aldı. Bu program devlet kuruluşlarının sayısını 296'dan 40'a düşürmeyi planlamaktadır ve bunların arasında Filipin havayolları da bulunmaktadır.

Bununla beraber özelleştirme programı yavaş ilerlemektedir. Satılacak olan var-

(57) Ayrıca bkz. a.g.e., s.72.

(58) A.g.e., s.72.

(59) A.g.e., s.73.

lıkların bir kısmı ya da operasyon dışı, ya zarar etmekte ya da haciz ve mahkeme gibi kanuni engellerle karşı karşıyadır. Komisyonun satış öncesi ve sonrası alıcılara yaptığı taleplerde ayrıca ağır ve külfetlidir. Bunun dışında bazı kamu kuruluşlarının yöneticileri yerlerini kaybetmemek için satışlara karşı çıkmakta ve işlemi engelleyici yollar icat etmektedirler(60).

6.5.8. Singapur ve Güney Kore

Singapur'da şimdi 10 yıllık bir özelleştirme programı tavsiye eden bir satış komisyonu bulunmaktadır. Güney Kore'de hükümet tüm ticari bankaları özelleştirdi ve büyük endüstriyel organizasyonları özel sektöre sattı(61).

6.6. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME

6.6.1. Çekoslovakya

Çek hükümeti ekonomisini özelleştirecek bir plan arayışı içindedir, fakat bu oldukça zordur. Maliye Bakanlığından Dusan Trisko bu problemi Financial Times'a Haziran 1990'da şöyle açıklamıştır: Eğer biz özelleştirme için standart bir yöntem denersek, bunu gerçekleştirmek yüzyıllar alır. İngiltere'nin yapmış olduğu gibi, şirketleri pazara çıkarmadan önce onlara çeki düzen vermenin anlamı, hepsi için ayrı bir danışmanlık acentası lazım demektir. Bu 2 ya da 3 yılı alır ve maliyeti milyonları bulur".

Hükümet, arttırma yoluyla satış denemeye karar vermiştir. Ocak 91'de Prag şehir binasında ilk arttırma gerçekleşti. 100.000'den fazla perakende şirketinin satılma hazırlıkları hazırdır. Çekler, üreticiler, toptancılar ve perakendeci şirketler arasındaki bağı kırarak rekabeti teşvik etmeyi ummaktadırlar.

Asıl sahipleri tarafından mülkiyet iddia edilen mallar arttırmaya alınmayacak ve amaç malı Çekoslovakya'lıların elinde bırakmak olduğu için ilk roundlara yabancı yatırımcılar kabul edilmeyeceklerdir.

6.6.2. Doğu Almanya

1990 yılında hükümet, Batı Almanya'nın endüstri lideri ve çelik şirketi Hoesch'in

(60) Privatizaion Worldwide, A.Smith Enstitute, London, 1986, s.26.

(61) A.g.e., s.27.

başkanı olan Detlev Rohwedder'i satışları idare etmesi için görevlendirdi. 1991'in ilk dönemlerinde bir sulkaşte öldürülen Rohwedder bir çok Doğu Alman firmasını bünyesinde toplayan Treuhandanstolt vakfına başkan olarak görevlendirildi. Daha önce Doğu Almanya tren yolları müdürü olan diğer bir Doğu Alman endüstricisi Reiner Gohlke Treuhand'a şef olarak görevlendirildi. Yıl sonuna kadar yaklaşık 40 şirketin satışı tamamlandı ve 200 şirket içinde alıcı bulundu(62). Şöyle ki;

Deutsche Bank ve Allianz aralarında Doğu Almanya'nın bankacılık ve sigorta sektörlerini paylaştılar. Treuhand Batı Almanya'nın Doğu Alman perakendecilik şebekesinin bir kısmını alma girişimini ve Lufthansa'nın Doğu Alman havayolları Interflug'ın hisselerinin önemli bir kısmını almak için verdiği teklifi durdurdu. Havayolları ile ilgili görüşmeler o kadar uzadı ki sonuç 1991 yılında tasviye ile bitti.

Treuhand aynı zamanda firmaların yeniden yapılanması için borç para vermektedir. Financial Times'a göre Treuhand uzun vadede kurtulma şansı olmayan en az 2 bin şirketi kapatmayı planlamaktadır (Ekim 1990). Avrupalı inşaat malzemesi firmaları Doğu Almanya'nın Rudersdorf gibi önemli inşaat gruplarını ve çimento üreticisi Karlsdorf'u almak için görüşme yapmakla meşguldürler. Bunların satın alınmasına duyulan ilgi gelecek birkaç yıl içinde devlet ve özel sektörün altyapı yatırımlarını arttıracak ve Doğu Alman inşaat sektörünün hızlı bir şekilde büyüyeceği tahmininden doğmaktadır.

Daha önce devletin elinde olan varlıklar için yapılan şahsi binlerce iddia yüzünden işlem bir hayli karmaşık hale gelmişti.

Bazı durumlarda – örneğin, elektrik idaresinin devri gibi, tekel yaratılması eğilimleri olmuş ve Doğu Alman kartel ofisi buna karşı çıkmıştır. Bununla beraber, mümkün olduğu kadar hızla birleşme arzusu daha güçlü gelmiş görülmektedir. 1991'e kadar Doğu Alman elektrik üretimi ve nakliyesinin üç büyük Alman enerji şirketi, RWE, Preussenelektra ve Byarenwerk tarafından kontrol edilen bir gruba devri tamamlandı. Grup sermayenin yaklaşık % 60'ını elinde tutacak geri kalan % 25 beş orta büyüklükteki Doğu Alman enerji grubu, % 15'de Elekrika ve França'nın liderlik ettiği ve içinde Tractabel (Belçika), Endesa (İspanya) ve EOS'un (İsviçre) bulunduğu yabancı bir konsorsiyumun elinde bulunacak.

Birçok eski şirket sahibi kendi aile şirketlerini geri istemektedirler. Independent gazetesine göre, mal sahipleri daha önce hükümetin kendilerine ödedikleri miktarı ödeyerek şirketlerini geri alıyorlar. Yeniden özelleştirilen Adam Ice şirketi yaşanan problemlerin bir simgesi gibidir. Şirketin sahibi olan oğul daha önce firmayı inşa eden babasının yardı-

(62) A.g.e., s.76.

mıyla fabrikayı çalıştırmaktadır. Fakat maalesef ne yönetim ne de pazarlama konusunda hiçbir deneyime sahip değildir. Küçük ve Orta Ölçekli Firmalar Birliği gibi organizasyonlar bu tip problemlerin üstünden gelebilmeleri için şirket sahiplerine yardım etmek amacıyla kurulmuşlardır. Bununla beraber birçok Doğu Alman şirketinin Batı ile rekabet etmesi mümkün olmayacak ve birçoğu kapanacaktır. Bunun bir nedeni döviz problemidir. Deutschmark'la fiyatlandırılınca birçok ürün bir gecede rekabet edemez hale gelmiştir. Aynı zamanda Doğu Almanlar yerli ürünlere rağbet etmemekte ve batı ürünlerini tercih etmektedir.

Boşuna bir çaba içinde, yeni kurulan şirketler 11 milyar DM'den fazla bir para aldı ve Treuhand tarafından tüm likidite taleplerine % 41'lik bir oran verildi. Bu, durum kötü olan şirketleri potansiyel olarak devamlılığını sürdürebilecek şirketlerin zararına olacak şekilde destekledi. Kaynakların bu şekilde direne edilmesini önlemek için, Rohwedder şirketlerden, devletten ziyade bankalardan finansman sağlamalarını talep etti.

Birçok şirket satın alma işi için somut teklifler sunamamaktadırlar çünkü Doğu Alman firmaları doğru dürüst raporlar verememektedir. Satış için şirketler hakkındaki mevcut istatistiklerde çok basit bilgiler içermekte ve hatta çoğunlukla işçi sayısı gibi bilgileri içermemektedir. Ayrıca bu karışıklığa ek olarak, Doğu Almanlar her şirketi birçok bölüme ayırmakta ve her yeni organizasyona bir isim vermektedirler.

Yatırımcılar şimdi Price Waterhouse gibi Treuhand'da temsilcileri olan bağımsız danışma organizasyonlarından yardım isteyebilmektedirler. Bu firmalar alıcıları bulan ve birçok Doğu Alman kuruluşunu onlara bildiren aracılar gibi hareket etmektedirler. Batılı patronlar eski sistemi bırakıp serbest pazar ekonomisindeki deneyimlerini kullanmaktadırlar.

Şubat 1991'deki International Management'e göre sosyal sorumluluk Treuhand'ın en ağır işidir. Birçoğu büyük olan birçok kötü durumdaki şirketin listesini çıkarmıştır. Örneğin Practica kameralarının üreticisi Pentacon'un temsilcileri ile iş gücünü yeniden eğitmek için birlikte çalışmıştır. Pentacon deneyinin diğerlerine örnek olacağı ümit edilmektedir.

Doğu Almanya'da işsizlik kuyrukları uzamaktadır. İşletmeler eğer hayatta kalmak istiyorlarsa eleman sayılarını azaltmaları gerekir. Satış işleminin tamamlanmasının 10, 15 yıl alacağı tahmin edilmesine rağmen, Treuhand'da çalışanlar işleri bittiğinde muhtaçlar kuyruğunda yerlerini alacaklarını düşünmektedirler.

6.6.3. Macaristan

Macaristan'ın ilk özelleştirme hareketi devlet seyahat acentası olan Ibusz'ın bir kısmının özelleştirilmesidir ki bu programın geri kalan kısmını engelleyebilecek birçok ihtilafa neden olmuştur. Acenta, Budapeşte ve Avusturya borsalarında dalgalanmaktaydı. Acentanın hisse fiyatları birden üç misli arttı. Macarların Viyana'da hisse satın alamamalarından hisselerin daha önce değerinin çok altında olduğu ve hükümetin satış işlemine müdahale ettiği söylentileri Budapeşte borsasındaki deneyimsizler üzerinde negatif bir etki yarattı. Bunun sonunda Ibusz'un hisseleri aniden düştü(63).

Macarların özelleştirme hareketi diğer Doğu bloğu ülkelerindekinden daha uzun sürmektedir. Diğer ülkelerdekine tersine, çoğunluğun yabancı sermaye elinde olması durumunda onaya gerek olmasına karşın, yabancı yatırımın miktarına bir limit getirilmemiştir. 1989'da çıkarılan özelleştirme yasasıyla 2000'in üzerindeki şirketin devlet tekelinden çıkarılması kararlaştırılmıştır. 1990 Eylülünde, satılacak olan 20 şirketin adı açıklandı. Listeye Hungar otelleri, Danubius oteli, Spa şirketi ve Ibusz seyahat acentasının geri kalan kısmı da dahildi. Satışlar ya halka hisselerin satılması, ya çalışanlara şirketlerin hisselerinin satılması ya da ihaleler şeklinde yapılacaktı(64).

Macarların çok büyük, hastalıklı mühendislik işletmeleri de satılacaktır. Bunlar arasında otobüs üreticisi Ikarus, Csepel Auto ve elektronik şirketi Videoton'da bulunmaktadır. Tümü problem içindedir ve yeni teknoloji ile iyi bir yönetime ihtiyaç duymaktadır.

6.6.4. Polonya

1990 yazında Polonya birkaç ülkeden kendi özelleştirme programını planlamak ve uygulamak için yardım talep etti(65). Şöyle ki;

1990 ortalarında Polonya parlamentosu özelleştirme programını kolaylaştıracak yeni bir kanunu parlamentodan geçirdi. Bu kanuna göre yeni kurulan bir bakanlık özelleştirilecek devlet kuruluşlarını saptayacaktır. Bu kuruluşlar iki yıl içinde özel sektöre geçeceklerdir.

Özelleştirme mekanizması hâlâ geliştirilip yenilenmektedir. Devlet kuruluşlarının özelleştirilmesinin ülkede doğru dürüst bir bankacılık, etkili bir telefon sistemi, borsa, brokerler, basım evleri olmamasından dolayı ne denli zor olduğu görülmüştür. Uzmanlar açık

(63) A.g.e., s.79.

(64) Privatization Worldwide, a.g.e., s.23.

(65) Dr.D.Clutterbuck with Susan Kernaghan and D.Snow, Going Private, 1991, s.81.

ve net kanunlar, etkili finans ve pazarlama kuruluşları oluşturmaya çalışmışlardır.

Yabancı yatırımcılar özel bir izne gerek duymadan hisselerin % 10'nunu alabileceklerdir. En radikal teklif yetişkin nüfusa hisse senedi almalarına müsaade edecek makbuzlar çıkarmak olmuştur. Bu Polanya'yı dünyada hisse senedi almak için en büyük katılımın olduğu ülke yapacaktı. Kanun ayrıca bir kuruluşta çalışan işçilere kuruluşun hisselerini yarı fiyatına ve % 20'ye kadar alabilmeleri olanağı tanır.

Özelleştirilecek olan şirketlerin ilk bölümünü Lodz'daki Prochnik tekstil işleri, inşaat servisleri ihracatçısı olan Exbud, Silesian kablo işleri ve Inowroclow mezba işleri oluşturmaktadır. Bunlar 1990'nın sonlarına doğru özelleştirilmişlerdir.

Exbud Polonya'da daima oldukça özel bir yeri olmuştur. 1978'de Witold Zareska tarafından kurulmuştur. Şimdi Exbud'da 11.000'den fazla insan çalışmakta ve 51 milyon pounddan fazla ihracat geliri sağlamaktadır. Exbud daima bir özel şirket gibi çalıştırılmıştır. Planın bir bölümü, hisselerin bir kısmını yurt dışına, bir kısmını işçilere, bir kısmını açık pazarda ve geri kalanını Zareska ve üst düzey yöneticilere satmaktır.

6.6.5. Sovyetler Birliği

Sovyetler Birliği'nin henüz şirketlerin herhangi birini satmamasına karşın, özelleştirme ile ilgili bir takım çalışmalar yapmıştır. Sovyet hükümeti tarafından yapılan son düzenlemeler gerek yerli gerekse yabancı yatırımcıların Sovyet kuruluşlarından hisse ve tahvil almalarına müsaade eder(66). 1000'in üzerinde perakendeci dükkanın, 9300 devlet catering tesisinin ve servis sektöründeki 12800 işletmenin özelleştirilmesi planlanmaktadır.

Ticari emtianın el değiştirme işlemi bir çok şehirde yapılmaktadır. Bunların 3'ü borsanın başladığı ve döviz pazarının da yakında işleme başlayacağı olan Moskova'dadır.

6.7. AFRIKA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME

Afrika'da idari kontrat ve leasing çok popülerdir. Örneğin Ivory Coast, su dağıtım şebekesi için kontrat yapmış, Kenya yol inşası ve bakım işlemleri için ihale açmıştır.

(66) Privatization Worldwide, a.g.e., s.24.

6.7.1. Mısır

Devlet sektörünün yaptığı yatırımlar, Mısır'daki toplam yatırım harcamalarının 4'ü 3'ü kadardır. Son 5 yıllık planda (1987-92) hükümet, devlet elindeki işletmelerin özelleştirilmesi projelerine yardım etmeyi planlamaktadır. Bu tip 250 proje bulunmakta ve çoğu kümes hayvanları, balık, hayvan gıdası, et ve süt ürünleri ile ilgilidir. Turizm, ziraat ve süpermarketler özelleştirilecek potansiyel projeler olarak hedeflenmişlerdir. Hali hazırda turizm bakanlığı hemen hemen 18 otelini özelleştirmiştir(67).

6.7.2. Morocco

Morocco hükümeti özelleştirme planlarına adapte olmuş ve son olarak içinde 4 lider bankanın ve 37 otelin bulunduğu 113 şirketin 6 yıl içinde özelleştirileceği bir düzenleme yapmıştır. Buna finansal pazar aracılığı ile transfer, ihaleler ya da bunlardan oluşan bir kombinasyonla devam edilecektir. Özelleştirilecek olan işletmelere çok önemli olan fosfat endüstrisi, ulusal havayolları, merkez bankası, demir yolları, su ve elektrik idaresi gibi stratejik sektörler dahil edilmeyecektir(68).

6.7.3. Nijerya

Nijerya hükümeti yüzlerce şirketteki hisselerini satmaktadır. Özelleştirme için verilen resmi emir 1980'lerin başlarına kadar uzanmaktadır. 1990 Haziran'ına kadar, devlet birçok büyük kuruluşu satmıştır. Bunlar arasında petrol ve maden işleri, telekomünikasyon, elektrik ve bir çelik şirketi bulunmaktadır. Nijerya ulusal bankası ve ulusal yağ ve kimyasal pazarlama şirketi teklif yoluyla satılmışlardır. Devletin, şirketlerde az hissesi olması durumunda da; bu hisseler teklif yoluyla değil şirketlerde çalışanlara satılması yoluyla olmuştur. Kredi yetersizliğinden dolayı problemler doğmuş, hükümet, borç vermeleri için bankaları desteklemek zorunda kalmıştır(69). Şöyle ki;

1990'a kadar özelleştirme teknik komisyonu 89 milyon Naira kapitali olan 58 milyondan fazla hisse satmıştır. Ayrıca orta ve küçük ölçekli sigorta şirketlerinin 40 milyondan fazla hissesi teklif yoluyla satılmıştır.

6.7.4. Güney Afrika

Güney Afrika hükümeti ekonomiye katılım seviyesine limit koymaya çalıştı. Jasol isimli petrol şirketi 1979'da özelleştirildi. O anda Johannesburg Borsasında 26 binden faz-

(67) A.g.e., s.85.

(68) A.g.e., s.85.

(69) A.g.e., s.86.

la hissedar listelenmişti ve bu o ana kadarki en büyük listeydi. 1985'e kadar devlet harcamaları gayrisafi milli hasılların % 38.1'i kadardı. Devlet harcamalarındaki büyüme özel sektörde yatırım için sadece sınırlı bir sermaye bulunması demektir. Yatırım ayrıca, devlet işletmelerine ve devletin finans kuruluşlarına sağlanması gereken mecburi yatırımlar nedeniyle de engellenmekteydi. Özelleştirmenin gereği ile ilgili bir yazı Kasım 1986'da başkana sunuldu(70). Şöyle ki;

Yazının işaret ettiği konular şunlardı:

Devlet sektöründeki harcamaların büyümesi;

- Özel sektörün payını azaltmaktaydı;
- Daha yüksek vergilendirmeyi gerekli kıldı;
- Öyle bir durum oluştu ki devlet sektörün mevcut geliri ile, mevcut harcamalarını kapatamamaktaydı;
- 1981 ve 85 yılları arasında net milli birikime devlet sektörünün katkısı azalmıştır;
- Güney Afrika'nın sermaye/verim oranı zayıflamıştır.
- Yüksek enflasyona neden olmuştur.

Yabancı bankalar ülkenin borcunu ertelemeyi reddetmişlerdir. O zamana kadar ülke, yurtdışından gelen kapitale güvenmekteydi.

Şubat 1988'de başkan Botha sadece 5 üye ile programı açıkladı. Bunlar Elektrik komisyonu, Demir ve çelik işletmeleri (ISCOR), Güney Afrika taşımacılık servisi, Fosfat Geliştirme İşletmesi ve Posta ve Telekomünikasyondur. 1989'da bu şirketler 73 milyarlık varlığa sahipti.

Soldaki bazı organizasyonlar ve Afrika Ulusal Kongresi (ANC) programa itiraz ettiler. Bunlar özelleştirmenin ırk ayrımını engellemek için yapılan çalışmalara engel olacağına inanmaktadırlar. Cevap olarak hükümet özelleştirme işinden gelecek olan 220 milyon sterlini sosyal refah projelerine harcayacağını bildirmiştir.

Hükümet özelleştirmenin sağlıklı bir iş ortamı oluşturacağına inanmaktadır. Siyahlardan gelen baskıya cevap olarak hükümet ayrıca çoğunlukla siyahlar tarafından içilen Sorghum birasının siyah girişimcilere devredilerek özelleştireceğini açıkladı.

Kasım 1989'de ISCOR listelendi. 150.000'in üzerinde yatırımcı pazara gelmeleri için teşvik edildi. Ocak ayında yükselmesine karşın hisselerin değeri daha sonra çarptıkları fiyata düştü. Iscor iki problemle karşılaştı. Bunlar yılın ikinci yarısında dünyada çelik fiyatlarının yumuşaması ve en büyük ocaklarından birinin yıkılmasıdır. Kasıma kadar

(70) A.g.e., s.86-89.

ISCOR'un ilk yıllık sonuçları ortaya çıktı ve bu sonuçlar hisselerin 200 Güney Afrika sent'i olarak liste edilen fiyatının 10 sent altına düştüğünü gösterdi. bu sonuç ANC'den gelen sürekli itirazlarla ve özelleştirme için uygun adayların mevcut olmayışı ile birleşince programı kötü bir şekilde etkilemiştir.

Şirketin özelleştirmeden sonraki stratejisi daha kaliteli mallar üretme şeklindedir. Şirket ayrıca iç pazarda daha çok büyümeyi amaçlamaktadır.

Güney Afrika taşımacılık ağı (Transnet) son zamanlarda yeniden yapılanarak özelleşmeye doğru bir adım attı. Şirket 5 ayrı üniteye bölündü ve statüsünü devlet işletmesinden özel şirkete doğru değiştirdi. Elektrik şirketi komisyonu birkaç yıldır rekabet temeli oluşturmaya çalışmaktadır fakat elektrik idaresinin satışı, rekabet çok az olduğu için geriye atılmıştır.

6.7.5. Togo

Devlet teşebbüslerini yeniden gözden geçirmek ve gerekli reformlara geçmek için 1984 yılında endüstri ve devlet teşebbüsleri bakanlığı kurulmuştur. Yabancı şirketlere kiralama popüler oldu. Societe Togolaise de Siderurgie 1984'de 20 yıllığına bir Amerikan şirketine kiralandı. El değiştirme işleminden beri şirket kârla çalışmaktadır(71). Şöyle ki

Danimarka'lı bir şirket süt ürünleri şirketi olan Sogrolaiti kiraladı. Diğer yabancı şirketler Togo'nun devlet tekelinden çıkarılan şirketlerinde hatırı sayılır miktarda hisse satın aldılar. Örneğin devletin elindeki petrol rafine ve depolama şirketi Societe Togolaise des Hydrocarbures, Shell firmasına kiralandı. Daha sonra Shell hisselerin % 60'ını satın aldı. Devlet, Compel olarak adı değiştirilen bu şirketin hisselerinin % 40'ını hâlâ elinde bulundurmaktadır.

6.7.6. Tunus

Tunus'un devlet ve özel mülkiyet oranı yaklaşık 60'a 40'dır. Özelleştirme merkezine göre, hızlı bir şekilde özelleştirme programına doğru gidilmektedir. Merkeze göre programın başarısının nedeni başkanın ofisine yerleştirilen ve Dünya Bankası ve USAID ile işbirliği içinde bulunan güçlü bir özelleştirme komitesi kullanılmasıdır. Ayrıca diğer bir nedenden hükümetin özelleştirme ile ilgili olarak merkezdeki uzmanlardan teknik yardım almayı kabul etmesidir.

(71) A.g.e., s.89.

6.8. KAMU KURULUŞLARINDA ÖZELLEŞTİRME (MUKAYESELİ PERSPEKTİFTE YASALAR, DEVLET VE YASAL DÜZENLEMELER)

Özelleştirme rüzgarları sanki bir kasırga gibi. Dünyamızda esiyor. Avrupa, Latin Amerika ve hatta şimdilerde Doğu Avrupa'da kamu iktisadi teşebbüslerinin satışına ilişkin politikaları benimseyen ülkelerin sayısı sürekli artmaktadır.

Bu bölümde göreceğimiz gibi, özelleştirme kesinlikle yeni bir olgu değildir. Bununla beraber, gerek söz konusu satışların kapsamı, gerek birkaç yıllık süreleri kapsayan iddialı özelleştirme programlarının benimsenmekte olması, yepyeni bir oluşumu temsil etmektedir. Dünyada bu sürecin liderliğini İngiliz Hükümeti yapmıştır. Gerçekten, muhtelif ülkelerde uygulanan özelleştirme programlarının modeli doğrudan İngiliz tecrübesine dayanmaktadır. Dolayısıyla, ilgili bakanın programın ivmesine yaptığı büyük katkıları da dikkate alarak, "İngiltere'nin özelleştirme programı dünyaya örnek teşkil etmiştir" demek, hiç de abartılı bir ifade olmayacaktır(72).

Birbirinden büyük farklılıklar gösteren ülkelerde uygulanan ve görünüşte özelleştirmeye benzer politikalar, karşılaştırmalı hukuk ve politika öğrencileri için eşsiz bir fırsat teşkil etmektedir. Birbirinden farklı siyasi sistemler ve farklı anayasal düzenlemeler her bir ayrı ülkede politikaların oluşumunu nasıl şekillendirmiştir? Bu etkenlerin ekonomi politikalarının oluşumunu nasıl etkilediği sorusu, nadiren özelleştirme ile bağlantılı olarak sorulur(73).

Bu durum geniş kapsamlı bir özelleştirme programının öncüsü olan İngiliz Hükümeti'nin politikalarını oluştururken hukuki kısıtlamalardan önemli ölçüde arınmış olduğunu göstermektedir. Genel eğilime göre, ekonomi politikalarının saptanması, her piyasa ekonomisinde birbirine benzer olduğu varsayılan ilkeleri kullanarak teknik konuların çözümlenmesi olarak kabul edildiği ve bu nedenle hukuk ve politika kültürüne özgü kısıtlamalar ihmal edilmektedir(74).

Özelleştirme uygulamalarında siyasal ve hukuki kurumların etkileri konusundaki analiz eksikliğini telafi etmeye çalışırken, aslında politika araştırmalarında "yeni kurumsallık" veya "devleti yeniden işin içine sokmak" olarak adlandırılan ve kapsamı giderek büyü-

(72) Moore, J. (1986) Britain's Privatisation Programme Sets World Example Hm Treasury Press Release 51/86 (London: also pub. by Aims of Industry as Privatisation in the United Kingdom (London).

(73) Wickers, J. and Wright, V. (1988) The Politics of Industrial Privatisation in Western Europe: An Overview, West European Politics, 11 (4): 1-30.

(74) P.Hall (1986), Governing the economy (Cambridge) p.4.

yen bir çalışmanın tam içine düşmüş olmaktadır(75).

Sözkonusu çalışmanın genel konusunu olabildiğince kısa özetlemek gerekirse, içinde bulunduğumuz yüzyılın ikinci yarısında, devletin işleyişinin kendi dışında sivil toplum tarafından tayin edildiği yolundaki kuramsal varsayım nedeniyle, devlet kavramının siyasal incelemelerde gözardı edildiği söylenebilir. Sonuçta devlet "ekonomik çıkar grupları veya normatif sosyal hareketlerin birbirleriyle mücadele ederek veya uzlaşarak kamu politikası kararlarını şekillendirdikleri bir arena" konumuna indirgenmiş olmaktadır(76).

Marksizm öğrencileri bu tür bir devlet fikrine aşınadır buna karşılık, daha az bilinen bir görüş klasik liberalizmin de "sivil toplumu tüm erdemlerin kaynağı olarak" görme eğilimi nedeniyle devletin bağımsız rolünü ihmal ettiği ve "liberallerin politikaya ilgileri genelde olumsuzdu: onların sordukları soru, siyasi iktidarın sivil toplumun yararlı bir şekilde işleyişini engellemeyecek biçimde nasıl kontrol edilebileceğiydi" yolundaki görüş olmuştur(77).

Literatürde vurgulanan, en basit ifadeyle, devletin yalnız dışarıdan gelen girdilerin algılanıp belki de dışarıya yansıtıldığı bir "kara kutu" olmadığı, devlet kurumlarının kendi başlarına özerk bir etkiye sahip olduğudur; "Devlet sadece toplumdan etkilenmekle kalmaz, aynı zamanda kendi de toplumu etkiler. Siyasal demokrasi yalnız ekonomik ve sosyal kurumlara değil, siyasal kurumların yapısına dayanmaktadır(78).

Daha sonraki bölümlerde göreceğimiz gibi, bu husus bilhassa özelleştirmeye ilişkin incelemelere uygun düşmektedir; özelleştirme programı, ister hükümetin "iş çevrelerindeki dostlarının" ödüllendirilmesi anlamında, ister piyasa liberalizminin uygulanması şeklinde olsun, hiçbir surette sadece bir ekonomik mantık tarafından saptanmış olarak algılanamaz, çünkü büyük ölçüde siyasal çıkarlara göre şekillendirir. Eğer özelleştirme programı tamamen veya önemli ölçüde bile yalnız ekonomik ilkelerin uygulanmasından ibaret olsaydı, bugünkünden çok farklı bir oluşum sergilenirdi(79).

Burada vurgulanan konu, devletin daha geniş kapsamlı kurumsal düzenlemeleri

(75) March, J., and Olsen, J. (1984) "The New Institutionalism: Organizational factors in Political Life; American Political Science Review, 78: 734-49.

(76) Skocpol, T. (1985) 'Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research', in Evans et al. 1985, 3-37.

(77) Hall, J. (ed) (1986) States in History (Oxford) p.2

(78) March, J., and Olsen, J. (1984) The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, American Political Science Review: 738.

(79) Vickers, J., and Wright, V. (1988) 'The Politics of Industrial Privatisation in Western Europe: An Overview', West European Politics, 425-9.

içinde hükümetlerin özerkliğidir. Bizim özel ilgi alanımız özelleştirme sürecinde özerk bir unsur olarak hukukun, özellikle de anayasa hukukunun rolüdür. Dolayısıyla, değişik ülkelerde yapılan uygulamalarda özelleştirme sürecini kısıtlayıcı bir unsur olarak anayasaların rolünü vurgulayacağız. Bu bağlamda amacımız "anayasayı yeniden geri getirmek" olacaktır(80). Özellikle altını çizmek istediğimiz konu, "devletin" hükümetten daha geniş kapsamlı bir kavram olduğu ve kamu hukuku unsurlarını da içerdiği, ki bu da hükümetlerce politikaların oluşturulmasında hayati önem taşıyabilir.

Bizim öncelikle üzerinde duracağımız konu, "farklı anayasal düzenlemelerden kaynaklanan farklı hukuki kısıtlamaların politika uygulamaları üzerindeki etkisi" olacaktır. Hükümetlerin karşısındaki anayasal kısıtlamalar kategorisine neleri dahil ediyoruz? Kısaca üç değişik etki türü sözkonusu olabilir. Bunlardan ilki, temel kısıtlamalardır. Bununla kastedilen, hukuken bağlayıcı anayasa şeklinde olan ve en azından sözkonusu anayasa değiştirilinceye kadar, bazı hükümet eylemlerini engelleyici etkisi olan resmi hükümlerdir. Dolayısıyla, Fransa ve bazı diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de anayasa da mevcut hükümler, bazı teşebbüs türlerinin kamudan özel sektörün eline geçmesini yasaklamıştır. Bu, anayasal kısıtlamaların en bariz örneğini teşkil eder; ancak ne gariptir ki, bu tür kısıtlamalar salt anayasa değişikliği yoluyla giderilmesi en kolay olanlardır.

İkinci türe giren "anayasal kısıtlamalar" bizi politika konusunda esasa müteallik kısıtlamalardan alıp, politikaların oluşturulması ve uygulanması üzerindeki prosedür denetimine getirir. İngiltere'de özelleştirmenin denetimi Ulusal Denetim Bürosu (National Audit Office) ve Kamu Hesapları Komisyonu (Public Accounts Committee) eliyle yürütülmüş ve bu sürecin akışının denetlenmesinde mahkemeler neredeyse hiç rol oynamamıştır. Bunun aksine olarak, Fransa'da Anayasa Konseyi (Conseil Constitutionnel) hem özelleştirme mevzuatının incelemesini yapmak, hem de uygulama aşamalarında öncelikli (a priori) bir denetimi zorunlu kılmak suretiyle belli başlı bir rol oynamıştır. Fransa'da uygulanan diğer özelleştirme örnekleri de Devlet Şurası'nın (Conseil d'Etat idare mahkemesi) yoğun etkisinde kalmıştır. Ayrıca, Amerika Birleşik Devletleri'nde özel teşebbüslerin ilgili düzenleyici makamlar tarafından denetimi konusunda bir dizi karmaşık prosedür geliştirilmiştir ve bu prosedürler gerek Federal, gerek Eyalet Anayasalarında yer alan prosedürel koruma mekanizmalarının etkisinde kalmıştır. Bütün bunlar, İngiltere'de özelleştirme sonrasında kabul edilen düzenlemelerle taban tabana zıttır.

Üçüncü tür anayasal kısıtlamalar hem daha az barizdir, hem de saptanmaları daha zordur. Burada en can alıcı nokta, anayasaların öneminin içerdikleri resmi hükümlerle

(80) Dearlove, J. (1989) 'Bringing the State Back In' Political Studies, 37: 521--39.

sınırlı kalmamasıdır. En az bunun kadar hatta belki daha da önemli olan bir olgu da, anayasal hükümlerle ilgili ve hükümetlerin nasıl davranmaları gerektiğine dair beklentileri şekillendiren ve kökleri ulusal politika geleneğinin derinliklerine inen kültürdür. Çeşitli ülkelerde benimsenen devlet kavramı ve gelenekleri arasındaki farklılıklar ve özellikle de bu konuda İngiltere ile Kıta Avrupası'nı birbirinden ayıran özellikler bu çalışmanın kilit örneğini teşkil edecektir. Amerika Birleşik Devletleri'nde politikanın anayasallaştırılması konusunda da benzer bir görüş ileri sürülebilir; bu ülkede siyasal tartışmalar İngiltere'de düşünülmemeyecek boyutlarda anayasal zemine oturtulmaktadır. Bu gibi siyaset kültürü farklılıkları hükümet politikalarının niteliği ve oluşturulması üzerinde önemli bir etki yaratabilir(81).

Ancak, anayasaları hükümetlerin karşısındaki kısıtlamalar olarak görmek, meselelerin sadece bir yüzüdür. En az bunun kadar önemli olan, anayasaların politikaların uygulanmasını temin etmek için gerekli olan kaynak ve kuralları sağlamadaki rolüdür; hukukun ekonomi politikalarının uygulanması üzerindeki etkileri konusunda yakın geçmişte değerli bir kıyaslamalı çalışma yapılmıştır(82). Bunun ötesinde, hukuk ve anayasalar devlet eylemlerine meşruluk kazandırılmasında önem taşıyabilirler; belli siyasal çıkarlardan çok daha geniş kapsamlı bir adalet kavramına karşı sorumluluğa işaret eden denetimlerin oluşturulmasıyla politikaların uygulanması gerçek anlamda kolaylaştırılabilir. Bariz toplamak ve özelleştirme konusunun enine boyuna tartışılmasını sağlamak için, bizim tartışmalarımız İngiltere ve Fransa'nın özelleştirme programları ve İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nin düzenleyici yapıları ve prosedürlerinin birbiriyle karşılaştırılması ile sınırlı kalacaktır. İngiltere'yi seçmemizin nedeni aşikardır, çünkü bu ülke özelleştirme programının gelişmesine öncülük etmiştir. Fransa ise, mukayese amacıyla fevkalade uygun bir örnek teşkil etmektedir. Fransız Hükümeti de tutarlı bir satış programını hedef almış, planlamasını epey önceden ve geniş kapsamlı olarak yapmıştır ve bu çabasında büyük ölçüde İngiliz tecrübesinden esinlenmiştir. Yine de Fransa'daki anayasal düzenlemeler tamamen farklıdır ve programın uygulanması için başından itibaren bir anayasa tartışmasına dönüşmüştür. Anayasa satışa arz edilebilecek durumda olan teşebbüslere kısıtlamalar getirmiştir ve Anayasa Konseyi'nin (Conseil constitutionnel) satış prosedürü, özellikle de değer ve fiyatların belirlenmesi gibi münazaalı konular üzerindeki etkisi çok büyük olmuştur. Dolayısıyla, anayasal kısıtlamaların ilk iki türü iki ülkede birbirinden tamamen farklı tezahür etmiştir.

(81) Vogel, D. (1986) *National Styles of Regulation* (London).

(82) Paintity, T. (ed.) (1988), *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches* (Berlin).

Bunun yanısıra, İngiltere ve Fransa'da devlet rolü ve kapsamının birbirinden farklı olması konusunda çok yazılıp çizilmiştir. Bizim görüşümüze göre, Fransa'da devleti eylemci olarak tanımlamak ve İngiltere'de bunun böyle olmadığını söylemek konuyu aşırı ölçüde basitleştirmek olacaktır. Yine de, deveti belli özel çıkarların üstünlüğünü temsil eden bir bütün olarak kabul eden kavram, İngilizlerin siyasal düşünce tarzından ziyade Fransızlarinkine özgü bir özelliktir. Ayrıca, Devlet kavramı İngilizlerin hukuksal düşünce tarzının da odak noktasını teşkil etmemiştir; böyle bir hukuk kavramını açık seçik tesbit etmek gerçekten de mümkün olamamıştır. Gelişmiş bir devlet geleneğinin bulunmaması son derece muğlak sonuçlar doğurabilir. Devlet geleneği bir yandan güçlü devlet kavramı ile bağlantılıdır; belli çıkarların yarattığı kaosu üstesinden gelebilmek için devletin güçlü olması gereklidir. Ancak, devlet geleneği, hukukun tanımladığı ve meşruluğunu anayasal ilkelere uygunluk yoluyla kazanan devlet kavramı ile de bağlantılı olabilir. Bu bağlamda ve "hükümet" ile "devlet" kavramlarının eş anlamlı olmadığını gözönünde bulundurarak, gelişmiş bir devlet geleneğinin mevcudiyeti neticesinde, hükümetlere gerçek kısıtlamalar getiren anayasa ve idare hukuku ilkeleri gelişeceğini görebiliriz.

Ancak, İngiltere'nin özelleştirme programını bazı sanayilerin düzenlenmesi amacıyla özelleştirme sonrasında kabul edilen yeni kurumsal düzenlemeleri incelemeksizin tartışmak, kesinlikle eksik görüntü verecektir. İngiliz Hükümeti telekomünikasyon, gaz, su ve elektrik hizmetleri veren kamu teşebbüslerini özel sektör şirketlerine dönüştürmüştür veya dönüştürmeyi planlamaktadır. Bütün bu sanayiler doğal tekel konumlarının bazı unsurlarını muhafaza etmektedir; demek ki, hükümet örneğin sözkonusu tekel konumunun kötüye kullanılmasını engellemek için bazı düzenlemeler yapmak zorunda kalmıştır. Bu yeni düzenleyici kurumlar İngiltere'de kapsamlı bir kurumsal yeniliği temsil etmenin ötesinde, gelecekte de varlıklarını sürmeleri olasıdır. Bunun iki nedeni vardır. Birincisi, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi geri dönüşü olmayan bir işlemdir. Yeni işbaşına gelecek hükümet muhafazakarsa, böyle bir eğilime sahip olmayabilir veya muhafazakar değilse pratik bulmayabilir. Gerçekten de, İşçi Partisi'nin kısa bir süre önce revize edilen politikasında kamu hizmetleri için yeni düzenleyici komiteler oluşturulması öngörülmektedir kısıtlamalar bile bu görevi yerine getirebilir: Örneğin, bir görüşe göre, Fransız Anayasa Konseyi (Conseil Constitutionnel) tarafından özelleştirme programları için getirilen değerlendirme işleminin bağımsız bir merci tarafından yapılması şartı, işletmelerin gerçek değerinin altında satıldığı yolundaki eleştirilerin engellenmesini sağlamıştır(83). Bu açıdan bakıldığında, İngiltere'de bu gibi kısıtlamaların bulunmaması, programın bir zaafı gibi görülebilir; bir politikanın anayasaya uygunluğu denenmediği takdirde, sözkonusu politikanın sadece

(83) Letwin, O., (1988), *Privatising the World* (London), p.70.

özel çıkarların bir ifadesi olmadığını saptamak güçleşir. Ancak, İngiltere'de uygulanan program siyasi meşruluğunu başka yollardan kazanmıştır. Burada en önemli olan faktör, özelleştirme konusunda müktesep hak sahibi olan kilit grupların teşkil edilmesi(84) ve olayı kılıfına uydurmak amacıyla piyasa değerlerine de başvurulmuş olmasıdır. Uydurulan kılıfa göre, aslında devletin ayrıntılı bir ekonomi yönetiminde hiçbir meşru rolü yoktur, zira devletin eylemleri netice itibarıyla özel çıkarların tercih edilmesi nedeniyle piyasaların tarafsızlığına hanel getirir. Eğer piyasa devletin yerine geçerse, sürekli bir anayasal meşruluğa hiçbir surette gerek kalmaz. Fransa gibi ulusal büyümenin devlet tarafından yönetildiği ülkelere kıyasla, İngiltere'deki piyasaların oldukça hakim rolünü vurgulayan bariz gelenek bu gerçeği doğrulamaktadır(85).

Özelleştirmenin pratikte sanayi kesimini bu şekilde politikanın dışına çekip çekmediğini ileriki bölümlerde değerlendirecek ve gerçekte İngiltere'de bile özelleştirme sonrasında devlet müdahalesine ilişkin bazı etkili araçların muhafaza edildiğini göreceğiz.

Özelleştirmenin kapsamına göre, elimizde kıyaslama için gerekli malzeme sağlayacak sayıda ülke mevcuttur. Dikkatimizi odak noktamız üzerinde özelleştirmeden geri dönecek olsa bile, sanayi işletmeleri hâlâ düzenleme gerektiren kısmen doğa tekeller olarak kalacaktır(87). O zaman aynı sorunlar ortaya çıkacaktır.

Daha sonra tartışmasını yapacağımız nedenlerden dolayı, Fransa'da doğal tekel özelleştirilmediği için, Fransızlar yeni düzenleyici kurumlar oluşturmak gibi bir sorunla karşılaşmamışlardır. Bu bakımdan, karşılaştırmalı incelememizin odak noktasını Amerika Birleşik Devletleri'ne çevireceğiz, zira Amerikalılar kamu hizmetlerine ilişkin düzenlemeler sorununu halletmek için 19. yüzyıldan beri uğraşmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri uygun bir mukayese zeminidir, çünkü İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri aynı ortak hukuk mirasını paylaşıyor "devletsiz" toplumlar olarak algılanmakla beraber, Amerika Birleşik Devletleri'nde anayasa konularına yaklaşım oldukça farklıdır ve bunun düzenleyici kurumların oluşumu ve işleyişi üzerinde muazzam bir etkisi olmuştur.

Bilindiği gibi, formel hukuki hükümler İngiltere'ye kıyasla Amerika Birleşik Devletleri'nde daha büyük bir rol oynar ve hükümet kuruluşlarının eylemlerine daha büyük kısıtlamalar getirir. Yukarıda tarif edilen ikinci ve üçüncü tür anayasal kısıtlamaların

(84) A.g.e., s.89-90.

(85) Hall, P. (1986), Governing the Economy (Cambridge).

(86) Graham, C. and Prosser, T. (1992), Privatizing Public Enterprises Introduction 1.

(87) Lewis, N., and Harden, I. (1983), Privatisation, De-Regulation and Constitutionality: Some Anglo-American Comparisons', Northern Ireland Law Quarterly, 34:207-21.

Amerika'daki düzenleyici kurumları nasıl şekillendirdiği belki daha az değerlendirilen bir konudur. Burada iki temel ilke hayati rol oynamıştır: "doğru hukuk süreci" ve kuvvetlerin ayırımı. Düzenleyici kurumlar yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini bünyesinde birleştiren ve dolayısıyla meşrulukları şüpheli kurumlar olarak algılandıklarından(88) bir dizi karmaşık denetim mekanizması ve prosedür kısıtlamaları geliştirilmiştir ve bu kapsamda mahkemeler önemli rol oynamaktadır. Doğru süreç konusunda öngörülen şartlar, İdare Prosedürü Yasası (Administrative Procedure Act) ve Bilgi Özgürlüğü Yasası (Freedom of Information Act) gibi mevzuatta yer alan adil prosedür konusunda genel temel fikirlerin oluşmasına yol açmıştır.

Bunun aksine olarak, İngiltere'deki düzenleyici kurumlar (bakanlıklara bağlı olmayan devlet kurumları olmaları hesabıyla) her ne kadar alışılmış bakanlık yetkileri kategorisinin ve dava konusu durumlara oldukça ender rastlandığından mahkemelerin kontrolünün dışında işlev yapsalar bile, bu düzenleyici kurumların oluşumunda anayasal kısıtlamaların mevcut olmaması dikkat çekmektedir. Bu kurumların meşruluğu, bağımsız ve teknokratik uzmanlığa sahip olmaları ve piyasa değerleri bazında değerlendirilmektedir. Ancak, bu değerlendirmeler oldukça zayıf temellere dayanmaktadır(89). Daha sonraki bölümlerde göreceğimiz gibi, piyasa güçlerinin kullanımı büyük ölçüde bunların uygulanması ve rolü konusunda hükümetlerce alınan kararlara bağlıdır. Özelleştirilmiş KİT'leri çevreleyen hukuki çerçeve incelenecek olursa, hükümetin çoğu önemli yetki ve etki aracını elinde bulundurduğu görülür. Amerikan deneyimi bize hükümetlerin etkisinin kamu denetimine nasıl daha fazla açık hale getirilebileceğini göstererek, kurumların gerçek bağımsızlık düzeylerini sergiler ve belki de gerçek karar alma mercilerinin sorumlu kılınmalarına olanak sağlar. Bunun ötesinde, teknokratik deneyimin hâlâ yeterli bir meşrulaştırma stratejisi olup olmadığı şüphelidir(90).

İngilizlerin karar alma prosedürleri ve genelde gizliliğe önem veren, belki de bu gibi sorunları daha da artırıcı niteliktedir. Amerikan deneyimi, prosedürleri daha yapısal şekle ve daha geniş bir çıkar yelpazesine açık hale getirmenin yollarını gösterir ve dolayısıyla meşrulaştırma konusuna da değinir.

İlgili anayasa düzenlemelere ilişkin ayrıntılı bilgiler bir sonraki bölümde verilecektir. Bu bilgileri vermeden ve sözkonusu anayasal düzenlemelerin özelleştirme programının uygulanması üzerindeki etkilerini değerlendirmeden önce, İngiltere ve Fransa'nın

(88) Freedman, J. (1978), *Crisis and Legitimacy* (Cambridge).

(89) Baldwin, R. and McCrudden, C. (1987), *Regulation and Public Law* (London, Birm. 14).

(90) Habermas, J. (1976), *Legitimation Crisis* (London).

özelleştirme programlarının mahiyeti ve dayanaklarını biraz daha derinlemesine tartışmamız gerekir. Acaba her bir programın mantığı ortak sorunlara ve ideolojilere mi dayanıyor-du? Amaçları benzer miydi? Eğer bu soruların cevabı evetse, o zaman karşılaştırmalı bir inceleme için oldukça güçlü bir dayanağımız var demektir. İncelememiz iki bölümden oluşacak, birinci bölümde sanayi işletmelerinde kamu mülkiyetine ilişkin henüz çözümlenmemiş sorunlar ele alınacak, ikinci bölümde ise bu işletmelerin satışında uygulanan programlara ilham kaynağı olan olumlu fikirler ele alınacaktır.

6.8.1. Kamu Mülkiyetine İlişkin Çözümlenmemiş Sorunlar

Fransa'da kamulaştırmadan geri dönmemizin tek sebebi İngilizlerin kamulaştırmada başarısız olmaları mıydı?(91).

İngiltere ve Fransa'da kamu mülkiyetinde olan sanayi işletmeleri arasında benzerlik kadar farklılıklar da vardır. Yine de, bu işletmeler bir dizi ortak sorunla karşılaşmışlardır. Bu bölümde, önce her iki ülkede de kamu mülkiyeti konusunda uygulanan yapısal düzenlemeleri ve kapsanan ekonomi sektörlerini özetleyecek, daha sonra da özelleştirme gerekçelerinin oluşturulmasında bu sorunlar rolüne değineceğiz.

İngiltere'de devletin sanayi kesimine iştirakini sağlamak amacıyla çeşitli yapısal düzenlemelere başvurulmuştur; bunlar arasında işletmenin bir hükümet departmanı şeklinde yürütülmesi (1969 yılına kadar Posta İdaresi), Şirketler Kanunu'na göre kurulan anonim şirketlerde devlet hissesinin bulunması (özellikle BP) ve devletin bir holding kurulu (the National Enterprise Board) vasıtasıyla dolaylı olarak hisse sahibi olması gibi düzenlemeler sayılabilir. Ancak, bu düzenlemelerin en önemli türü kamu şirketleridir. Bu konuya ilişkin tartışmalar değişik kaynaklardan takip edilebilir(92). Ama yine de özellikle önemli olduğuna inandığımız bir iki noktayı burada vurgulamak istiyoruz. Bunlardan ilki, Yönetim Kurulu üyeliği yoluyla çeşitli sosyal çıkarların şirkette temsil edilmesine imkan veren bir yönetim yapısının reddedilmesidir. Benimsenen yönetim yapısının başlıca ilham kaynağını, çıkarların temsil edilmesinin branşların içinde yer aldığı, buna karşılık Yönetim Kurullarının soyut ve üstün kamu çıkarları tarafından yönlendirilmesi görüşünü savunan Herbert Morrison(93) olmuştur. Bunun nasıl saptanacağı hiçbir zaman tam bir açıklığa kavuşmamıştır; Morrison'un yazılarında bu olgu özel sanayinin kâr amacından ayırtmak yoluyla tanımlanmıştır.

(91) Graham, C. and Prosser, T. (1992), *Privatizing Public Enterprises*, Introduction 8.

(92) Prosser, T. (198/), *Nationalised Industries and Public Control* (Oxford).

(93) Morrison, H. (1933), *Socialisation of Transport*. London: Constable.

Sonuçta, kamulaştırma işçi sınıfı çıkarlarının zaferi olarak kabul edilmekle beraber, bu çıkarların sanayi işletmelerinin karar alma sürecine dahil edilmeleri konusunda fazlaca bir kurumsal mekanizma oluşturulmamıştır. Daha sonraları 1970'li yılların başında, çelik sanayii ve posta idaresinde çeşitli düzeylerde işçi temsilcilerini Yönetim Kurulu üyeliklerine atamak yolunda bir deneyim yaşanmışsa da, bunlar inançlı ve kararlı uygulamalar olmamış ve herkesi düş kırıklığına uğratacak kadar az sonuç vermiş(94). İngiltere'de uygulanan kamulaştırma sürecinde sendikalizmin ne teoride ne de pratikte pek bir etkisi olmamıştır.

Aynı saptama, hem de daha güçlü olarak tüketici çıkarları için de yapılabilir. Tüketicilerin de Yönetim Kurulu üyeliklerine atanması yolunda 1970'li yılların başında kısıtlı bir deneyim yaşanmış olmakla birlikte, tüketici çıkarların asıl etkisi ürünlerini doğrudan özel tüketicilere satan sanayi işletmeleri için kurulan tüketici konseylerinden gelmiştir. Ancak, bu kurumlar zayıftı ve politika süreci üzerinde çok az etki sahibiydi; 1970'li yıllarda bunların bazılarında ortaya çıkan aşırı radikalleşme, diğerlerinin etkin bir katkı getirmekten aciz olduğu gerçeğini daha da barizleştirdi. Bu kurumların hukuki yetkileri de yetersizdi; ayrıca, ilgili oldukları sanayi kesimleri üzerinde baskı kurmak gibi bir istekleri de yoktu(95).

Dolayısıyla, İngiliz kamu işletmelerinde temsile dayalı bir yönetim yapısının reddedilmesi sonucunda, bu işletmelerin Yönetim Kurulları ve üst düzey yöneticileri, işletmelerine ilişkin önceliklerin ve politikaların tesbitinde tamamen kendi takdirlerine göre hareket etme serbestliğini kazandıkları gibi, ne Parlamento ne de başkaca bir kurum tarafından sorumlu tutulmaları da pek sözkonusu değildi. Bunun ötesinde, sanayi işletmelerinin statülerinde yer alan amaçlar da, anlamlarını yitirecek kadar esnek şekilde hazırlanmıştı; örneğin, mali yükümlülüklerle ilişkin bazı hükümler işletmelerce farklı şekillerde yorumlanıyordu. Politika boşluğunun doldurulmasında hükümetlerin rolü neydi? Morrison modelinin odak noktası, gündelik yönetim konularında sanayi işletmelerinin devletten bağımsız hareket ettikleri, fakat politika konularının saptanması ve genel ekonomik denetim uygulanmasında bakanlıkların belli bir yetkiye sahip olduklarıydı. Bu da, genel yönetmeliklerin yayınlanması ve sermaye harcamaları ve benzer konuların onaya tabi olması şeklinde uygulanıyordu. Ancak, kısmen içerdikleri açık sorumluluk iması nedeniyle, finans işlerine ilişkin teknik konular dışında herhangi bir genel yönlendirme yapılmıyordu, çünkü işin başından beri bakanlıklar sanayi işletmeleri üzerinde gayri resmi ve gizli bir baskı uygulamayı tercih etmişlerdi.

(94) Prosser, T. *Nationalised Industries and Public Control* (Oxford).

(95) A.g.e.

1961 ve 1967 yıllarında Beyaz Raporlar yayınlanıncaya kadar, sanayi işletmelerinin Yönetim Kurullarının yatırımlar, fiyat politikaları ve diğer kilit konularda alacakları kararlara dayanak teşkil edecek tutarlı bir çerçeve saptanması için neredeyse hiçbir girişim yoktu. Beyaz Raporların amacı, işletmeleri Yönetim Kurullarının kamu çıkarlarının temsilcileri olarak görev yapmalarını öngören Morrison modelinden uzaklaştırarak, ticari gayelerle çalışan ve Bakanlıkların sosyal konular ve daha geniş sapsamli kamu çıkarları konusunda sorumluluk üstlendiği işletmeler haline dönüştürmektir. Dolayısıyla, 1961 tarihli Beyaz Rapor'un ana amacı, sanayi işletmeleri için finansal hedeflerin tesbitiydi; fakat bunlar pek başarılı olamadılar ve 1967 tarihli Beyaz Rapor'da vurgulanan esas konu fiyatlandırma ve yatırım değerlendirmesi konularında resmi kıstasların geliştirilmesi idi. Ancak, bu raporda öngörülen ilkeler tam olarak uygulanmadı ve 1960'lı yılların sonu ile 1970'li yılların başlarında uygulanan ve fiyat tesbiti ile yatırımlar konusunda her türlü tutarlı yaklaşımı engelleyen fiyat kısıtlamaları ve dur-kalk politikaları nedeniyle, sanayi işletmeleri fiyat tesbiti ve yatırımlar konusunda sıkıntıya düştüler. Uusal Ekonomik Kalkınma Ofisi (National Economic Development Office) tarafından yayınlanan bir raporda, tüm bu gelişmelerin yarattığı karmaşa ağır bir dille suçlanmış ve Morrison modelinin yerine Kıta Avrupa'sında uygulanan ve yönetim kurullarının üstünde bir "Politika Konseyi" ile hükümet, tüketici ve işgücünün doğrudan temsil edildiği bir yönetim yapısına daha yakın olan bir kurumsal modelin benimsenmesi önerilmiştir(96). Ancak 1978 yılında yayınlanan bir diğer Beyaz Raporda bu görüş rededilmiş ve bunun yerine nisbeten daha küçük reformlar getirilmiştir; örneğin, şirket hedefleri ve amaçlarının hükümet ile ortaklaşa tesbitinde şirket içi planlamanın rolü vurgulanmıştır.

Görülüyor ki, 1979 yılında Thatcher döneminin başlangıcında kamu işletmeleri ile hükümet arasındaki ilişkilerde hâlâ önemli sorunlar mevcuttu. Sanayi sektöründe devlet iştirakinin yeni bir türü olarak Ulusal İşletme Kurulu'nun (National Enterprise Board) oluşturulması da bu sorunları çözüme kavuşturamamıştı(97). Ayrıca Fransa örneğinin tam aksine olarak, kamulaştırma girişimleri ekonominin oldukça kısıtlı alanlarında yoğunlaşmıştı. Buna göre, petrol şirketlerinin büyük çoğunluğu hariç, enerji işletmeleri kamu sektöründeydi ve toplu taşımacılıkta British Rail, British Airways ve diğer otobüs işletmeleri ile kamunun hakimiyeti sözkonusuydu. Temel sanayi sektöründe British Steel Corporation yerli çelik sanayiini hakimiyeti altında bulunduruyordu ve telekomünikasyon hizmetleri Post Office (Posta İdaresi)'nin tekelindeydi. Su sanayii de büyük ölçüde kamu mülkiyetindeydi. Bu listede göze çarpan husus, (telekümünikasyon ve petrol hariç) ekonominin hızla büyü-

(96) NEDO (National Economic Development Office (1976), A Study of UK Nationalised Industries (London).

(97) Prosser, T. (1986) Nationalised Industries and Public Control (Oxford).

yen kesimlerinde kamu mülkiyetinin nisbeten az olması ve en azından yurtdışı deneyimlere kıyasla, genelde rekabet gücü yüksek kamu işletmelerinin bulunmasıdır. 1970'li yıllarda, örneğin (British National Oil Corporation)'nin kurulması ve Ulusal İşletme Kurulu (National Enterprise Board)'nin faaliyetleri ile kamu mülkiyetini ekonominin rekabet gücü daha yüksek olan ve büyüme gösteren alanlarına yaymak için bazı girişimlerde bulunulmuştur. Ancak, Ulusal İşletme Kurulu başlangıçtaki beklentilerin aksine olarak oldukça önemsiz bir rol oynamış ve bunun da başlıca nedenini, özel sektördeki ciddi finansal güçlükler nedeniyle uygulanan kamulaştırma sonrasında Kurul'a devredilen Roly-Royce ve British Leyland adlı felce uğramış şirketler teşkil etmiştir. Demek ki, belli başlı kamu işletmeleri tekel şirketleriydi ve bu türdeki bir kamu mülkiyeti yapısının sonucu olarak, uygulacak her türlü özelleştirme programının mevzuat düzenlemeleri ve rekabet hukuku problemlerini, kamu mülkiyetinin daha çeşitlilik arzeden bir yapıya sahip olduğu diğer ülkelere kıyasla, çok daha ciddi bir şekilde ele alması gerekiyordu.

Yeni hükümetin 1979 yılından itibaren benimsediği yaklaşımda, ilişkilerde o güne kadar önemli bir rol üstlenmemiş olan bir kontrol aracı, yani dış finansman limitleri vurgulandı. Bu suretle, işletmelerin borçlanmaları ve kamu fonlarına bağımlılıklarına kesin bir denetim getirilmiş oldu; belli sanayi işletmelerindeki finansal denetim rollerinin ötesinde, bu limitler hükümetin kamu sektörü borçlanma gereksiniminin azaltılmasına ilişkin temel politikasında da önemli bir rol üstlendiler. Ayrıca, endüstri ilişkilerinde katı yönetim politikaları benimsendi; bu bağlamda bir dizi işletmenin Yönetim Kurullarına Thatcher modeli başkanlar atandı ve özellikle kömür ve çelik işletmelerinde yaşanan ciddi endüstri ihtilaflarından sonra zorunlu yeniden yapılanma modelleri uygulandı. Sonuçta, oldukça fazla sayıda işletmenin finansa performansı bariz bir iyileşme gösterdi, hatta bazı durumlarda borç geri ödemeleri veya diğer ödemeler sayesinde Hazine'ye önemli gelir girdileri kaydedildi. Ancak, bu suretle hükümet ile sanayi işletmeleri arasındaki ilişkilerde sorunların ortadan kalktığını söylemek yanlış olur. Dış finans limitleri, gerek genel finans politikası, gerek bazı işletmelerin ihtiyaçları tarafından tesbit edilen son derece katı kontrol araçlarıydı ve işletmelerin bu şartlara uyabilmek uğruna verdikleri hizmetlerin standardını düşürmeye hazır olmaları şiddetle eleştirildi. 1978 tarihli Beyaz Raporda öngörülen ve hizmet standartlarının daha şeffaf hale getirilmesini sağlayabilecek bir performans göstergeleri sistemi ancak kısıtlı olarak uygulanabildi.

Çıkarların temsili sorunu da yeterli bir çözüme kavuşturulamadı. İşçilerin Yönetim Kurulu üyeliklerine atanmaları yolunda yapılan girişimlerden 1979 sonrasında derhal vazgeçildi ve bunun yerine çok daha agresif bir yönetim şekli benimsendi. Tüketici Konseylerinin yetkilerini arttırmak amacıyla, hükümet çevreleri de dahil olmak üzere birtakım öneriler getirildi, ancak fazla bir ilerleme kaydedilemedi ve en önemli değişikliklerin uygulan-

ması için gerekli mevzuata zaman bulunamadı.

Ancak, 1979 sonrası dönemin en çarpıcı özelliği, bir bakıma niteliksel olarak özel işletmelerden farklı çalışan kamulaştırılmış sanayi işletmeleri vizyonunun tamamen terk edilmesi idi. Böylece kontrolün dış finans limitlerine kaydırılmasıyla, kâr etme asıl vurgulanan başarı kıstası haline geldi; bunun sonucunda, ya yatırımların işletmenin kendi kaynaklarından finanse edilmesiyle borçlanma ihtiyacı azalacak veya Hazine'ye ödemeler yoluyla yarar sağlanmış olacaktı. Çelik ve kömür işletmelerinde patlak veren grevler, sanayi işletmelerinin işçi sınıfının çıkarlarına sıcak bakan bir endüstri ilişkileri sistemine sahip olduğuna dair tüm iddiaları bir anda ortadan kaldırdı ve tüketici çıkarlarının korunmasında en etkili araç olarak rekabetin vurgulanması, dikkatli tüketici konseylerinin sağlamayı düşünmüş olabilecekleri her türlü özel koruma mekanizmalarından uzaklaştırdı. Hükümet ile sanayi işletmeleri arasındaki sorunlarla çıkarların temsiline ilişkin sorunlar hâlâ çözülmemiş olduğuna göre, esas mesele kamu mülkiyeti için geriye ne gibi bir gerekçe kaldığı sorusuydu. Eğer işletmelerin özel mülkiyet altındaymış gibi davranmaya devam etmeleri bekleniyorsa, hükümet için en basit iş bu işletmeleri özel sektöre devretmek suretiyle sorunlardan elini eteğini çekmek olmaz mıydı? Gerçekten de, bu şekilde özel sermayeye yol açmak, hükümeti örneğin British Telecom şirketinin durumunda olduğu gibi, çok kısa zamanda muazzam sermaye yatırımları gerektiren işletmeler konusunda son derece güç kararlar almaktan kurtaracaktı. Daha sonraki bölümlerde önereceğimiz gibi, sorunların bu şekilde çözümlenebileceği görüşü, çağdaş ekonomi politikasında hükümetlerin rolünü bütünüyle basitleştirmek anlamına gelmekle birlikte, bir özelleştirme programı için fevkalade cazip bir negatif mantık teşkil edebilir.

Peki, aynı konular Manş Denizi'nin öbür kıyısında, yani Fransa'da hangi farklı uygulamalarla ele alındı? İki ülke arasında bazı kilit farklılıklar vardır, ki bunlar hayati önem taşır. İlk olarak, 1982 yılında yaşanan son kamulaştırma dalgasından önce bile Fransa'da kamu işletmeleri İngiltere'ye kıyasla ekonominin çok daha geniş bir kesimini kapsıyor ve bazı rekabet gücü oldukça yüksek alanları da içeriyordu. Kısmen bunun nedeni, Fransız sanayiinde çok geniş bir üretim yelpazesi içinde holding şirketlerinin hakimiyetiydi. Kamu işletmelerinin çoğu bu türdendi; yapılan tahminlere göre, 1981 yılında devletin dolaylı veya dolaysız olarak hisselerinin % 30'unu elinde bulundurduğu 600 kadar firma vardı. Ancak, tüm devlet holdingleri hesaba katıldığında bu sayı binin üstüne çıkar(98). Birazdan göreceğimiz gibi, bu sayı 1982 yılında uygulanan kamulaştırmadan sonra büyük ölçüde artmıştır.

(98) Hayward, J. (1983), *Governing France: The One and Indivisible Republic* (London).

Buna ilaveten, Fransa'da kamulaştırma için çok değişik kurumsal yapılar benimsenmiştir. İşletmelerin hukuki yapısında sayısız değişik tür uygulanmış olmakla beraber, bazı genel noktaların tesbiti yine de mümkündür. Bunlardan ilki, Morrison modeli uyarınca işletmeler için İngiltere'de kesinlikle reddedilen, Yönetim Kurulları'nda temsil sistemi ile üçlü sistemin benimsenmesi fikrinin, Fransa'da kamu mülkiyetindeki işletmelerin kurumsal yapısının odak noktasını oluşturmasıdır. Buna göre, büyük işletmelerde devlet, işçi kesimi ve tüketici temsilcilerinden oluşan conseils d'administration (idare konseyleri) kurulmuştur. Aslında bu sistem hükümete muazzam yetkiler vermektedir, ancak hükümetin görüşleri çoğu zaman tutarlı değildi ve genelde ortak bir görüşü paylaşmayan ayrı bakanlıklara mensup temsilciler tarafından ifade ediliyordu. İşçi temsilcilerinin seçimi de, sendikalar-
dan gelen atama önerilerinin ışığı altında ilgili Bakan tarafından yapıyordu; seçime esas teşkil etmek üzere kesin kıstaslar yoktu ve bakanlar sistemin kendilerine sağladığı büyük yetkileri kullanmaktan kaçınmıyor, örneğin Komünist İşçi Konfederasyonu (CGT) üyelerini seçmiyorlardı.

Tüketici çıkarlarının temsil edilmesine imkan veren bir sistemin yaratılması inanılmaz güçlüklerle yol açtı. Bu konuda yapılan başlıca girişimler 1967 tarihinde yayınlanan ve çok etkili Nora Raporu'na dayanır. Bu raporda ileri sürülen görüşe göre yatırımlar, fiyatlar, ücretler, üretim hedefleri ve satış politikaları konusunda alınacak kararlara ilişkin hükümet müdahaleleri sayıca o kadar çok ve o kadar direktir ki, 'yönetim yetkileri sayısal sıralama yerine ayrıştırma yöntemiyle daha kolay saptanabilir'(99). Raporda yer alan öneriye göre, hükümet ile işletmeler arasındaki ilişkilerde bir derece süreklilik sağlanmalı ve "program sözleşmeleri" oluşturmak yoluyla spesifik alanlarda bir derece yönetim özerkliği getirilmelidir. Söz konusu sözleşmeler beş yıllık bir süre için karşılıklı bir taahhüdün çerçevesini oluşturacak ve daha geniş kapsamlı ulusal hedeflerle bir koordinasyon aracı olarak ulusal planlama sürecine bağlanacaktır. Ancak, kısmen Fransız planlama sürecinin o tarihlerde içinde bulunduğu düzensizlik nedeniyle, bu uygulama pratikte pek de etkili olmuştur(100). Program sözleşmeleri uygulaması, 1982 yılında gerçekleştirilen geniş çaplı kamulaştırma eylemlerinden sonra Sosyalist Hükümet tarafından daha başarılı bir şekilde yeniden hayata geçirilmiştir.

1981 yılında yapılan seçimlerden sonra yeni hükümet çıkardığı yeni mevzuat çerçevesinde iki demir ve çelik işletmesini, muhtelif büyüklükteki otuzaltı bankayı, iki finans şirketini (Suez ve Paribas) ve beş büyük sanayi holding şirketini (La Compagnie Générale d'électricité (CGE), Saint-Gobain, PÉchiney, Rhone-Poulenc ve Thompson-Brandt) kamu

(99) Rapport sur les entreprises publiques (the Nora Report) (Paris).

(100) Estrin, S. and Holmes, P. (1983), French Planning in theory and practice (London).

mülkiyetine devretti; ayrıca müzakere yoluyla diğer gruplarda da kontrolü eline geçirecek kadar hisse satın aldı. Bunlar arasında Dassault ve Mara'nın uzay teknolojisi, havacılık ve elektronik şirketleri ve Compagnie générale de constructionrs téléphoniques (CGCT) (Çok uluslu A.B.D. şirketi ITT'nin iştiraki) ile enformasyon teknolojisinde CII-Honeywell-Bull gibi yabancı sermaye payı yüksek olan şirketler sayılabilir. Bu yeni kamulaştırılan işletmeler Fransız sanayiinin önemli bir bölümünü oluşturuyordu: sanayi kesiminde istihdamın % 24'ü, cironun % 32'si ve yatırımların % 60'ı kamu sektörünün elindeydi. Bu ağırlık sadece sayısal nitelikte değildi, çünkü işletmeler çoğunlukla ekonominin tamamına yaygın çıkarları olan ve büyük bir çeşitlilik gösteren holding şirketleri şeklindeydi; holding şirketlerinin kamulaştırılması sonucunda yaklaşık 3.500 iştirak kamu mülkiyetine devredildi. Ayrıca, bunların çoğu uluslararası rekabet dahil, oldukça ağır rekabet şartları altında çalışıyordu. Bankacılık ve sigorta kesiminde de kamunun önemli ağırlığı vardı: bankacılık kesiminde işlemlerin % 80'i, sigortacılık kesiminde de % 30'u kamu sektöründeydi.

Yeni kamulaştırılan işletmeler için benimsenen sistem yine üçlü sistemdi ve her işletmede devlet, iş-gücü ve 'ekonomik çevre' temsilcilerinden oluşan bir idare konseyinin bulunması zorunluydu. Hükümetin sanayi demokrasisine ilişkin taahhüdünü uygulayan 'Anjou kanunu' iki önemli değişiklik getirdi: işçi temsilcileri doğrudan işgücü tarafından seçilecek ve konsey üye sayısının üçte birini oluşturacaktı. Diğer açılardan daha önceki kamulaştırmaların temel kurumsal yapısı muhafaza ediliyordu, ancak kontrol biraz gevşetilmişti. Parlamenterler, işçi, temsilcileri, hükümet temsilcileri ve ortaklaşa tesit edilen diğer üyelerden oluşan Kamu Sektörü Yüksek Konseyi adlı yeni bir kurumun oluşturulmasıyla sistem daha şeffaflaştırıldı. Konseyin görevi, kamu sektörünün gelişmesi ve idaresinin denetlenmesi ve iki yılda bir bu konuda bir rapo yayınlanmasıydı.

1982 yılındaki kamulaştırmalar kamuya ait sanayiler ile devlet arasındaki ilişkilerin evriminde yatan ilerlemeyi ne derece yansıtmıştır? Kamulaştırmaların ardındaki amaçların çeşitliliği özel bir sorun oluşturuyordu; genel seçim öncesinde kamu mülkiyetiyle ilgili planların ortaya çıkması sol kanatta birleştirici bir araç olarak kullanılırken bunların ardına gizlenen birçok farklı amacın hepsi tam anlamıyla işlenmemiş bulunduğundan bazıları muhtemelen uygulamada uyumsuzluk yaratabilecekti(101). Ancak bu amaçlar teşebbüslerin mali performansını geliştirme çabaları karşısında ikinci planda kaldıkları için sanayi işletmelerine büyük ölçüde özerklik verilmesi söz konusu oldu.

Yeni kamulaştırmalar teşebbüslere bu derecede bir özerklik sağlanması şüphesiz özellikle yapılmıştı. Nitekim Başkan Mitterand'ın 'kamulaştırılmış sanayilere karar ve hare-

(101) Cerny, M., and Schain, M. (1985), *Socialism, the state and Public Policy in France* (London).

ketlerinde tam özerklik sağlanmalıdır' sözü(102) ve teşebbüslerden birinci derecede sorumlu başkanların yazdığı mektuplarda yeralan "Size tam bir özerklik sağlanarak grubunuzun başarılı gelişmesi için gerekli önlemleri almanıza fırsat tanınacaktır" cümlesinden alıntı yapılmıştır. Fakat bu mektuplarda sanayilerin izlemesi gereken bir dizi hükümet politikasına da yer verilmiştir. Saint-Gobain'ın Başkanı "Günümüzde plan kontratları (Contrats de plan) şeklinde gerçekleşen devlet kontrolünü, ben, bir Alman Bankası veya Amerika'daki bir yönetim kurulunun kendisine emanet edilen varlıkları kullanarak kâr etmesini beklediği bir sanayiciye uyguladığı kontrole benzetiyorum' diyerek belki de devletin önerilen rolünü en iyi biçimde özetlemiştir(103).

1982 yılındaki kamulaştırmalarda devletin kamu teşebbüsleri üzerindeki bir dizi kontrolü gevşetilmiştir. Üstelik, sanayi gruplarının Sanayi Bakanlığı'nın, finans şirketlerinin ise Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğunda olduğunun açıklanmasıyla geçmişe özgü karışıklıkların ve çifte denetimlerin ortadan kaldırılmasına çalışılmıştır. Bu durumda nasıl olacak da, teşebbüsler araç niteliğinde hizmet ettikleri öne sürülen onlarca devlet politikasının birer parçası haline getirileceklerdi? Bunun cevabı plan kontratları müzakeresi yoluyla bulundu. Bunlar müesseseye uzun yıllar boyunca sürececek genel bir çerçeve sağlanarak hükümet ile yönetim arasında yönetimin özerkliğine mücadele eden karşılıklı sabit amaçların belirlendiği bir çerçeve kapsamında yapılan kontratlar yoluyla sosyalist iktidarın tekrar inşa etmek istediği kapsamlı ulusal planlama sürecine oturtulmuştu. Sendikalar da kontratların hazırlanma sürecine dahil olacak ve böylelikle sanayide demokrasinin uygulanmasına katkıda bulunacaklardı. 1983-85 döneminde böyle 19 kontrat üzerinde anlaşma sağlanarak belli başlı sanayilerin amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli mali imkanlar belirlenmiştir.

Plan kontratları ilkesi geniş çaplı kabul gördüğü gibi Yüksek Konsey bu ilkeye oy birliğiyle destek buldu(104). Ancak, uygulamada bunların etkinliğini engelleyen iki unsur vardı. Birincisi, yukarıda belirtildiği gibi, bunların ulusa planlama sürecinin bir parçası olması gerekiyordu fakat ulusal planı canlandırma çalışmasının etkisi çok kısıtlı olmuştu: Planlama Bakanı pek etkili değildi ve ekonomik büyüme yavaş olduğu gibi önceden tahmin de edilemiyordu. Planlama Bakanlığı'nın 1983 yılında iptal edilmesiyle plan hükümet politikasında bir kenara itildi. İkinci olarak da, ekonomik gerileme ile kamu teşebbüslerinin çoğunda görülen hızlı mali çöküş etkin uzun vadeli planlamayı imkansız kıldı ve artan gerilim sanayileri ticari açıdan fizibil tutabilmek amacıyla kontratlarda yeralan daha geniş kap-

(102) A.g.e.

(103) Zinsou, L. (1985), *Le Fer de lance* (Paris).

(104) Haut Conseil (du Secteur public) (1984), *Rapport 1984* (Paris).

samlı hedeflerin gözden çıkarılmasını gerekli hale getirdi. Üstelik, devlet tek bir istisna hariç olmak üzere geleceğe yönelik uzun dönemli mali yükümlülükleri üstlenmeyi reddederken, kontrat varlığı da teşebbüs başkanlarıyla bakanlar arasında kamuoyu önündeki alışlagelmiş tartışmaları engellemedi. Birçok başkan hükümet planlarını protesto etmek amacıyla istifa etti; örneğin, 1983 Kasım ayında kömür sanayinin başkanı kömür üretim hedeflerindeki büyük kesintiyi protesto ederken, Rhône-Poulenc'in başkanı da yeniden yapılandırma planlarını protesto etti. Diğerleri ise hükümetle tartışmaya girdikten sonra ya görevden alındılar ya da sözleşmeleri yenilenmedi; bunların arasında 1983 Haziran ayında Sanayi Bakanı ve Crédit Commercial'in başkanı ile kamuoyu önünde tartıştıktan sonra görevden alınan Elf-Aquitaine grubu Başkanı da bulunmaktadır. Sonuçlar aşağıda zekice bir biçimde özetlenmiştir:

Kamulaştırılan sanayilerde mali düzeni birinci derecede öncelikli kılmanın bedeli buna bağlı olarak sanayilerin yöneticilerine bağımlı hale gelmektir... ne var ki hükümet, bu sanayilerin neredeyse sürekli bir biçimde talep ettiği gibi bir dizi talimat sağlamak yerine, bu işletmelerin işlerine aralıklarla müdahale etmeyi sürdürmüştür. Böylelikle, Sol kamulaştırılmış sektörle olan ilişkisinde alışılmış sorunla karşı karşıya kalmıştır: özerklik eksik olursa inisiyatif boğar ama bağımsız bir teşebbüsün de yeterince kontrol edilmesi sağlanamaz(105).

Burada okuyuculara İngiltere'deki kamulaştırılmış sanayilerin uzun süreli sorunlarıyla olan benzerlikleri hatırlatmak gereksizdir. Ancak 1982 yılındaki kamulaştırmaların sorunlarını abartmamalıyız çünkü bunlar yine de başlıca iki açıdan çok büyük önem taşı-maktaydı. Öncelikle, bu sanayilerin yeniden yapılandırılması için uzun vadeli önlemler yürürlüğe konmuş, bu amaçla devlet kaynaklarından aktarım yapılmış, (kamulaştırma önce-sindeki yıllar boyunca bu sanayiler yatırım kaynaklarından yoksun bırakılmıştı) birleşme-ler teşvik edilmiş ve marjinal çalışmaları tasfiye yoluna gidilmiştir. Bu konuda en önemli örnekler kimya, elektronik ve çelik sanayilerinde görülmüştür (ayrıntılı bilgi için bkz.(106) Zinsou 1985, Bölüm 5-7; ve Haut Consecil 1986: 138-172)(107). Eğer teşebbüslerin tek hissedarı devlet olmasa ve bu konumuna istinaden katı kararlar alıp, uygulamaya geçire-meseydi bu gelişmeler gerçekleşemezdi ayrıca, hemen kamulaştırma sonrası yaşanan ağır kayıplara karşılık 1984 itibarıyla mali performanslarda görülen belirgin iyileşme de büyük ölçüde bu sayede oluşmuştur. İkinci olarak da ekonomik gerilemeye karşın, devlet

(105) Machin, H. and, Wright, W. (1985), *Economic Policy and Policy Making under the Mitterand Presidency 1981-4* (London).

(106) Zinsou, L. (1985), *Lefer de Lance* (Paris).

(107) Haut Conseil (1986), *Evolution et gestion du secteur public, Rapport 1986* (Paris).

teşebbüslerin ağır yatırımlar yapmayı sürdürmesini temin edebilmiş ve böylelikle iş çevrelerinde oluşan güvensizlik nedeniyle ortaya çıkan genel yatırım eksikliğinin üstesinden gelmeye çalışmıştır(108).

Tüm bu başarılarla karşın temel bir noktanın vurgulanması gerekir. Yeniden yapılandırma ve yeniden sermaye aktarımı konusundaki başlıca uygulamalar esasen teşebbüslerin mali durumu düzeltildikten sonra kamu mülkiyetinin devamını gerekli kılmıyordu. Üstelik plan kontratlarının geliştirilmiş olması hükümetle olan ilişkilerde ortaya çıkan sorunların çözülmesini sağlamamıştı; bir yazarın 1982-83 arasındaki bu dönemle ilgili yazdıklarında dediği gibi 'bu şirketler her iki alemin de en kötü yanlarıyla yüzyüze kalmışlardı: uzun vadeli stratejilerini yönlendirmek için devletten bekledikleri global talimatlardan yoksundular ama günlük çalışmalarında arasıra müdahaleye tabiydiler'(109). Bu sorunlar teşebbüslerin mali sonuçlarındaki iyileşmeyle beraber daha az bir baskı teşkil eder hale gelmiş ve genelde devlet kontratlarda belirlenen yükümlülüklerini yerine getirir gibi görünüyor olsa da güçlükler ortadan kalkmamıştı. Özel bir çarpıcı örnek vermek gerekirse, Electricité de France (EDF) ile 1984 yılında imzalanan kontrat uyarınca gerçekleştirilmesi gereken tarife zamları sadece bir yıl uygulandığından işletme ağır borçlar almak zorunda kalmış, buna benzer sorunlar Gaz de France'da da görülmüştü(110). 1989 yılının mart ayında Sosyalist İktidar EDF ile imzaladığı yeni kontrat d'objectifte (hedef sözleşmesi) İngiltere'de özelleştirilmiş bulunan teşebbüslere uygulanan fiyatlandırma formülü örneğini kullanmıştır ayrıca buna benzer kontratlar bankalarla olmasa bile başka kamu teşebbüsleriyle de yapılmıştır. Bunların geçmiş uygulamalara oranla daha başarılı olup olmayacakları halen belli değildir.

Dolayısıyla 1986 yılında Sağ kanattan bir hükümet iktidara geldiğinde kamu teşebbüsleriyle ilişkilerde ortaya çıkan sorunlardan kurtulmak için özelleştirme yoluna gidilmesi bekleniyordu; nitekim Fransa'daki devletin ekonomiye müdahalesi geleneğine rağmen sonuç beklendiği gibi oldu. Ne tuhaftır ki kamu mülkiyetinde iken teşebbüslerin mali yönden geliştirilmesinde elde edilen başarı sayesinde özelleştirme fizibilite açısından çok daha umut vaaededer bir görünüm sergiliyordu. Bu durumda devlet işletmesi (bir bira fabrikası ve birahaneler) ile kamuya ait iki seyahat acentasını sattı. İşçi Partisi hükümetlerinden biri bile 1976 yılında İMF borcu nedeniyle ortaya çıkan koşullar gereği kamu harcamalarında bazı kesintiler yapmamak için BP hisselerden bir kısmını satışa çıkarmıştı. An-

(108) Zinsou, a.g.e.

(109) Hall, P. (1986), *Governing the Economy* (Cambridge).

(110) Delion, A., and Durupt, M. (1988), 'Chronique des entreprises publiques', *Revue française d'administration publique*.

cak bu satışların tümü oldukça küçük çaplı olduğu gibi ekonomide zaten rekabete açık sektörleri içeriyorlardı; tümünün en çarpıcı özelliği ise, kamulaştırılmış sektörün arındırılmasına yönelik genel bir program çerçevesinde yapılmamış olmalarıydı. Öte yandan 1980'lerin ortalarında gerçekleştirilen özelleştirmeler planlamanın büyük bölümünden sorumlu bir bakanın, yani John Moore'un imzasını taşımaktaydı, bunlar 'tutarlı ve üzerinde iyice çalışılmış özelleştirme' örnekleriydi ki 'bizim rekabete ve özelleştirmeye karşı yaklaşımımız gerek kamu sektörünün gerekse özel özel sektörün tüm alanlarına yayılsın. Tavırlar ve anlayış tarzları artık geri dönüşü olmayan bir biçimde değişmişti'(111). Daha önceki özelleştirmelere ilişkin olarak böylesi ididaların varlığı pek düşünülemezdi. Acaba böylesine yeni bir köktencilğin bulunmasına hangi değişiklik önayak olmuştu?

Özelleştirme, Muhafazakar Parti'nin 1979 seçimlerindeki programında sadece küçük bir dayanak görünümündeydi. 'Ridley Raporu'nun kamulaştırılmış sanayilere ilişkin politikada çok katı bir tutum izlenmesini önerdiğini sızıldılar, ancak özelleştirmenin buradaki rolü kısıtlı olacaktı(112). Muhafazakar Parti'nin 1979 seçim bildirisinde sadece milli Nakliyat Şirketi (National Freight Corporation) hisselerinin satışını, yeni kamulaştırılmış olan uzay ve gemi inşa sanayileri ile Milli Teşebbüs Kurulu (National Enterprise Board) holdinglerinin satışını, İngiliz Milli Petrol Şirketi (British National Oil Board) faaliyetlerinin 'baştan gerek İngiltere'de gerekse Fransa'da hiç değilse bazı kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesinde birçok olumsuz neden görebilir hale geldik. Kamulaştırma kapsamına alınan sanayiler için bir dizi hedef tayin etme fikri artık geçmişte kalmaya başladığı gibi bu kurumların siyasi sistem karşısındaki rolüne ilişkin birçok çetrefil sorun halen devam etmekteydi. Bu durumda geliştirilen mantık, kurumsal mantıktı yani kamu sektörünün kurumsal tasarımıındaki sorunlar çözümlenmemiştii(113). Özelleştirme ise bunların by-pass yöntemiyle aşılması için bir yol gibi görünüyordu. Böyle olumsuz nedenler özelleştirmenin çekiciliğini açıklamakta yetersiz kalıyordu; gerek ideolojik bağlamda gerekse özelleştirmenin siyasi destek aracı olarak kullanılabileceğini gösteren daha fazla olumlu nedene gerek duyuldu. Bu mantıkların evrimi aşağıdaki bölümde açıklanacaktır.

(111) Moore, J. (1983), Why Privatised? repr. in J.Kay, C.Mayer and D.Thompson, Privatisation and Regulation: The UK Experience (London), Moore, J. (1984) Privatisation Achievements, Treasury Press Release 122/84 (London).

(112) Economist, (1978), Apptomax or Civil War? 27 May 21-2.

(113) Prosser, T. (1986), Nationalised Industries and Public Control (Oxford).

6.8.2. Neden Özelleştirme

6.8.2.1. İngiltere

Kuşkusuz özelleştirme İngiltere'de ilk kez Thatcher hükümetleri tarafından gündeme getirilmedi. 1951 yılında seçilen Muhafazakar hükümet kendinden önceki İşçi Partisi iktidarının kamulaştırdığı karayolu taşımacılığı sektörünün büyük bölümünü kamulaştırma kapsamından çıkarmış ve ayrıca o zamanlar çelik sanayinin daha yeni kamulaştırılmış olan kısımlarını özel mülkiyete iade etmiştir(114). Diğer belli başlı kamulaştırma işlemlerinin geriye döndürülmesi sözkonusu olamadığı gibi, gerek karayolu taşımacılığı gerekse çelikle ilgili olarak varlıkların verilmesi asla bütünüyle tamamlanamamıştır(115). 1970 yılında Heath Hükümeti iki aşağı gözden geçirilmesini ve otobüs ruhsatlarının verilmesinde rahatlama sağlanmasını öngörüyordu. Başlangıçta özelleştirmeler pek iddialı sayılmazdı, çünkü British Aerospace, Amersham International ve Cable and Wireless gibi başarılı teşebbüsler üzerinde yoğunlaşmıştı. Ancak, 1984 yılında Kamu Harcamalarına İlişkin Beyaz Rapor açıklandığında ileriye yönelik özelleştirmelerle ilgili bir programın yaratılmış, başlangıçta yılda 2 milyar sterlin tutarında bir arz sözkonusu iken bilahare bu rakam önce 4.75 milyar, sonra da 5 milyar sterline çıkarılmıştı. Tekel kontrolünde ciddi sorunlar yaratan büyük altyapı şirketleri de 1984 yılında British Telecom ve 1986'da British Gas Corporation'ın özelleştirilmesi ile listeye dahil edilmişlerdi. Nihayet sıra en büyük özelleştirmelere gelmişti: 1989'da su idarelerinin satışı, 1990-91 yıllarında ise elektrik idaresinin satışının önerilmesi gerçekleştirildi eğer Muhafazakarlar dördüncü kez tekrar sandalye çoğunluğuyla seçilselerdi British Coal (kömür işletmeleri) ve demiryolları da muhtemelen satışa aday olacaktı. Hazine'nin mali işlerden sorumlu bakanı 1986 yılında 'kamuya ait tüm ticari sanayiler ait oldukları yere, yani özel sektöre devredilene kadar program süreciktir(116) dediğinde, bu sözler bir hatibin abartıları gibi görünmüştü, ancak şimdi muhtemelen gerçek olabilirler.

Politikada böylesine büyük çaplı bir yön değişimine açıklama getirmeye çalışırken, genellikle çelişen politikalara işaret eden iki farklı tür etkiyi birbirinden ayırmak gerekir. Bunlardan birincisi 1970'li yılların ortalarından itibaren Muhafazakar Parti'de görülen entellektüel ve ideolojik değişikliklerden kaynaklanır. Muhafazakar düşüncenin ayrıntılı tarihçesinin yeri burası değil(117) fakat kısaca özetlemek gerekirse, bu dönemde İngiliz

(114) Burk, K. (1988) The first Privatisation (London).

(115) Tivey, L. (1973) Nationalisation in British Industry (London).

(116) Moore, J. (1986), Britain's Privatisation Programme Sets World Example, HM Treasury Press Release 51/86 (London); also pub. by Aims by Industry as Privatisation in the United Kingdom (London).

(117) Gamble, A. (1988) The free Economy and the Strong State (London).

Muhafazakar Partisi'nde neo-liberal fikirlerin tekrar canlandığı görüldü. Neo-liberalizm, şüphesiz, partinin kıyısında köşesinde hep varolmuş ve Hayek, Friedman gibi kişilerin çalışmaları kanalıyla entellektüel varlığını sürdürmüştü. Ancak, 1970'lerin sonlarında iki önemli değişiklik gerçekleşti. Öncelikle, neo-liberal fikirlerde uzmanlaşan çok sayıda özel 'think-tank' Muhafazakar Parti için önemli fikir kaynakları haline geldi. Bunlardan birçoğu özelleştirmeyi en hararetli biçimde savunmaya başladı. İkinci olarak ise, bu tür fikirler özellikle Sir Keith Joseph'in etkisiyle bizatili hükümetin içine çok daha doğrudan işlemeye başladı(118).

Neo-liberalizm ile özelleştirmenin arasında hangi bağlar bulunur? Neo-liberal söylemin başlıca vurguladığı düşünce kaynakların tahsisinde piyasanın devlet müdahalesine üstünlüğüdür. Burada önem taşıyan amaç gerek ürün piyasalarında gerekse devir operasyonları yoluyla şirket kontrol piyasalarında rekabeti serbest bırakarak piyasaların rolünü arttırmaktır. Tahsislerin etkinliğini teşvik eden yegane gerçek unsur olan piyasalar böylelikle ekonominin tüm boyutlarında kaynakların optimal bir biçimde tahsisini sağladıkları gibi dahili 'X-etkinliğinin' yaratılması için baskı oluşturmalar (sözgeçen bazı ekonomik konularda daha fazla bilgi edinmek için(119) ayrıca bu savları ileri süren bir kişiden özelleştirmeye ilgili konuları öğrenmek için(120) dolayısıyla, kamu mülkiyetinin sona erdirilmesi böylesine daha geniş kapsamlı sonuçları elde edebilmenin bir yolu olarak ortaya çıktı. Ancak, bu gerekli bir yoldur çünkü tanım itibarıyla kamu teşebbüsleri böylesine rekabetçi baskılardan uzaktır. Öncelikle bunların tedarik ettikleri ürün için genelde yasal bir tekel şekli oluşturulur ve bu tekel şekline kısıtlı doğal tekel kapsamında gerek duyulmadığı ileri sürülür. İkinci olaraksa, iflas şeklindeki nihai müeyyide kamu teşebbüslerine uygulanmaz oysa piyasa baskısının etkinliğini sağlamada kullanılan esas yöntem iflas korkusudur. Üçüncüsü ise, kamu teşebbüsleri, doğaları gereği devire açık olmadığından bu müesseselerde verimsiz ve gevşek yönetimler koruma altındadır. Son olarak da, hükümetler siyasi amaçlarına erişmek için bu müesselere müdahale edebilirler, örneğin cömert ücret anlaşmaları yoluyla güçlü işçi sendikaların 'satın alabilirler', enflasyon rakamlarıyla başa çıkabilmek için fiyat artışlarını kısıtlayabilirler veya siyasi seçim bölgelerinde oy kaybetmemek ya da işsizlik oranlarını aşağıda tutabilmek için ekonomik olmaktan çıkmış hizmetlerin devamını sağlayabilirler. Bunlardan ötürü kamu mülkiyeti sözkonusu olduğunda piyasaların berraklığı bazı belirli menfaatler gözetken politikalar nedeniyle bulanır. Sanayilerin pazar güçlerine açılmasını savunan genel görüşler kamu teşebbüslerindeki perfor-

(118) Bosanquet, N. (1981), 'Sir Keith's Reading List', Political Quarterly, 52:324-41.

(119) Vickers, J. and Wriht, V. (1988), The Politics of Industrial Privatisation in Western Europe: An Overview, West European Politics, 11(4):1-30.

(120) Veltanovski, C. (1987), Selling the state (London).

mansların özel sanayiye oranla daha verimsiz olduğunu gösterdiği ileri sürülen deneysel kanıtlarla desteklenmektedir(121).

Ayrıca gerçek sorumluluk ve hesap verme olgusunun sadece tüketicilerin bireysel olarak gerçek seslerini duyurabilecekleri piyasalar aracılığıyla sağlanabileceği de ileri sürülmüştür. Kamulaştırma yoluyla sağlanacağı vaadedilen siyasi sorumluluk ve hesap verme olgusu gerçekte bürokrasinin oyuncağına dönmüş, gerek bürokratlar gerekse politikacılar halkın yüce menfaatini gözetmek yerine bu müesseseleri kendi bütçelerini ve güçlerini arttırmak için kullanır olmuştur. Özelleştirme ise hissedara çok daha etkin bir sorumluluk ve hesap verme ortamı sunar çünkü, öncelikle, yönetimin performansından memnun kalmayan hissedar elindeki hisseleri satma yetkisine sahiptir.

Dolayısıyla 1979 sonrası ilk özelleştirme örneklerinde hükümet tarafından kullanılan gerekçeler arasında rekabetçi güçlere açılma ihtiyacına dayalı savların başlıca bir rol oynaması ve önce rekabet gücü olan teşebbüslerin özelleştirilmesi şaşırtıcı değildir. Örneğin, 1981 Temmuz ayında zamanın Şansölyesi Sir Geoffrey Howe (asla doğal bir neo-liberal olmadığı halde) şunları vurgulamıştır "Özel sektörde tüketici egemendir. Kamu sektöründe ise, tüketicinin egemenliği sübvansiyon ya da tekel yoluyla elinden alınır... Yarı tekel niteliğindeki şirketlerle ilgilenirken öncelik verdiğimiz noktalardan biri de haddizatında gereksiz ve zararlı olan tekel takviye edici yasal çerçevenin ilerici bir biçimde ortadan kaldırılmasıdır". Bu konuşmada aynı zamanda doğal tekel niteliğine sahip sanayiler için yasal düzenleme yoluna başvurulmasının kamu mülkiyetinden daha etkin bir sonuç sağlanacağına değinilerek, ileride gerçekleşecek geniş çaplı programlara giden yol açılmıştır.

Bunu yeterince değerlendirebilmek için, günümüzde siyasi iktidarın icraatları ile daha doğrudan ilişkili bir dizi nedenin incelenmesi gerekir. Ayrıca, pazar mekanizmalarının genişletilmesine yönelik çalışmaların pek de yeni sayılamayacağını unutmamak gerekir; acaba başka hangi etkiler sonucunda bunların uygulaması merkezi politikada öncelik kazandı? Politikada sadece fikirlerin olması yetmez, zira fikirlerin icraata dökülebilmesi için belli bir teşvik unsuru lazımdır. Üstelik, siyasetçilerin ifade ettiği gerekçeler, siyaseten başvurulacak çarelerin ardındaki aşikar dürtüleri örnebilir. Bu, tüm iktidarlar gibi Thatcher hükümeti için de geçerlidir: dolayısıyla Thatcherizm'de ideoloji dışı faktörlerin önemini vurgulayan Gamble, aşağıdaki çabayı vurgular:

(121) Moore, J. (1983), Why Privatised? repr. in J.Kay, C.Mayer, and D.Thompson, Privatisation and Regulation The UK Experience (Oxford).

(122) Vickers, J., and Yarrow, G., (1985) Privatisation and the Natural Monopolies (London).

(123) Howe, G., (1981), Privatization, Conservative Central Office Press Release 533/81 (London).

Muhafazakarların siyasi hakimiyetini korumak için öncelikle seçmenler ve menfaat gruplarından oluşan yeterince geniş bir koalisyon yaratmak; ikinci olarak da kamu menfaati için yeni bir kavram ile ideal sosyal ve siyasi geliştirilmesini sağlamak ve üçüncü olarak... bir kısmı seçmenlerle menfaat gruplarının bazı belirli korkuları ve taleplerine göre hazırlanmış, ama aynı zamanda başta ekonomik politika ve dış ilişkiler olmak üzere devletin başlıca sorunlarına hitap eden inandırıcı bir dizi siyaset geliştirmek(124).

İdeoloji yeterli değildi; yanısıra siyasi destek tabanının oluşturulup korunması da gerekiyordu.

Bu açıdan özelleştirmenin etkin bir yöntem olduğunu söylemek zor. Gerçekten rekabetin geliştirilmesi gereğine inanan bir hükümet için mevzuatın serbestleştirilmesi daha kolay bir alternatif teşkil ederdi zira bu durumda kamu mülkiyetinin ortadan kaldırılması sonucunda doğacak iki belirgin siyasi engel, yani devletin elindeki güçlerin büyük bir bölümünden gönüllü olarak feragat etmesi ve kamu teşekküllerindeki yönetim birimleri ile kamu sektörü sendikaları gibi iki önemli seçmen tabanını yabancılaştırma tehlike söz konusu olmazdı. Thatcher iktidarının ilk yıllarında, kamu mülkiyetinin ortadan kaldırılmasının mevzuatta serbestlik yaradmaya oranla icraata daha kolay uygulanabilir olduğu tesbit edilmiş, ancak bu durum iktidarın siyasi ve mali açıdan önemli faturalar ödemesine yol açmıştır.

Kamu kuruluşlarının malvarlıklarının satışına ilişkin ilk en önemli örnek, 'satın alma hakkı' işletilerek yerel yönetimlerin belediyeye ait konutları arz etmeye zorlanmasıdır. Bazı muhafazakar yerel yönetimlerin 1960'lardan kalan mülklerini arz etmeye yönelik öncü çalışmalarını izleyen bu uygulama 1979 sonrasında merkezi hükümet politikasının temel direği haline gelmiştir. Bu uygulamanın merkezi hükümete maliyeti oldukça düşüktü ve özellikle İşçi Partisi'nin geleneksel tabanını oluşturan belediye emlakının bölünmesi açısından seçimlerde avantaj yaratmaktaydı(126). Dolayısıyla her ne kadar devletin rolünü özel ev sahibinin lehine arka plana düşürüyor gibi görünse de, 'Kuşkusuz, satış politikasının seçimlerde sağlayacağı avantaj ek bir motivasyon olarak algılandı. 1970'ler boyunca Muhafazakar parti liderleri arasında satış programı giderek artan bir biçimde seçim kazandırma unsuru olarak görülmeye başladı'(127). Konut Yasası üç yıldan uzun süredir içinde bulunduğu evi kullanan kiracılara istedikleri takdirde oturdukları emlakı rayiç

(124) Gamble, A. (1988) *The Free Economy and the Strong State* (London).

(125) Bassett, K. (1980), 'The Sale of Council Houses as a Political Issue', *Policy and Politics*, 8:290-307.

(126) Forrest, R. and Murie, A. (1988) *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing* (London).

(127) Stoker, G. (1988), *The Politics of Local Government* (London).

fiyatın çok altında rakamlara satın alma hakkını tanıırken yanısıra hayata geçirilen önlemler kiraların büyük ölçüde artmasına yolaçmıştır.

'Satın alma hakkı' hükümete müthiş bir siyasi başarı kazandırmıştı. 1982'de satışlar ikiyüzünü aşarak azamiye ulaşırken, 1987 seçimlerine gelindiğinde bir milyondan fazla ev satılmıştı. Satışların siyasi sadakati ne denli etkilediğine dair doğrudan kanıt bulmak zor olsa da, hiç değilse geçici bir süre için bir miktar etki yaratmamış olması pek muhtemel değildir. Muhalif yerel yönetimlerin sağa karşı yürüttüğü kampanya hezimetle sonuçlandığından bu siyasi adımın meyvaları toplanmış ve İşçi Partisi 1987 seçimlerinde 'satın alma hakkı' politikasını benimsemişti.

Belediye evlerinin satışı Muhafazakar Hükümete, büyük ölçekli özelleştirmenin bir türünden siyasi olarak fayda sağlanabileceğini gösterdi. Tabii bu arzlar yerel yönetimlerin elindeki malvarlığına ilişkin olduklarından belki dolaylı sayılabilir ama benzer projelerin kamulaştırılmış sanayilere de uygulanmaması için hiç bir sebep yoktu. Bunların en azından iki çarpıcı siyasi avantajı olacaktı. İlkin, belediye konutlarının satışa çıkarılması sonucunda İşçi Partisi'nin bu konut alanlarında oluşturduğu seçmen tabanı bölünmüştü. Özelleştirme. Özellikle de güçlü yönetim ve ulusal toplu sözleşmeyi kırıncı bir politikayla desteklendiği takdirde, İşçi Partisi'nin diğer kalesi olan kamu sektörü sendikalarını bölebiliirdi. Bunu sağlamak için yerel yönetimler ve sağlık birimlerinde hizmetlerin sözleşmeli olarak genellikle sendikasız işgücü çalıştıran taşeron firmalara verilmesini zorlayıcı birçok teşvik oluşturulması ve yönetimlerin sözleşmeli taşeron firmalara empoze edebileceği sendika tanıma zorunluluğunun kısıtlanması yoluna gidilmişti. Kamu teşebbüslerinde böyle bir politikanın güdülmesi 'Ridley Raporu'nun kömür sanayi gibi dallarda sendikalarla ileride meydana çıkacak bir mücadeleyi kazanmaya yönelik ana amaçlarından birini başarmak için emin bir zemin hazırlandığı görüntüsünü veriyordu. Taktiklerin amacı 'Rapor'a gerek duyulmamasını sağlamak için sendikaların güçlü yönetimler ya da özelleştirme tehditi ve özelleştirmenin gerçekleştirilmesi yoluyla zayıflatılmasıydı(128).

Esasen kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi ilk kez gündeme geldiğinde böylesine bir mantık güdülmemiş ve hatta iktidar ilk yıllarında grevi önlemek için madencilere büyük tavizler vermişti. Ayrıca, sendikaların gücünü azaltmak için büyük ölçüde başka yöntemlere başvurulmuş, özellikle de yasal yollardan sanayi hareketi kısıtlanmaya çalışılmıştı. Ancak, halka hisse arzı kavramı çevresinde alternatif bir seçmen kitlesinin yaratılması için özelleştirmenin hayati önemi vardı. Bu fikir bireyin sorumluluğunun, bağımsızlığının ve özgürlüğünün yanısıra sanayinin hissedarlarına karşı yükümlülüğünü arttıran bir

görünüm sergilediğinden 1984 yılında gerçekleştirilen British Telecom hisselerinin halka arz edilişinde yaşanan büyük sıçramadan beri özelleştirmeye resmi bir gerekçe oluşturulması amacıyla giderek daha çok kullanılmıştır. Hissedar sayısını artırma fikri bu nedenlerden dolayı geleneksel muhafazakar ideolojiye büyük ölçüde uygundur: fakat, bu aynı zamanda belediye konutlarının satışına benzer bir biçimde siyasi iyi niyeti artırmanın yolu olarak da görülebilir. Bu kısmen diğer partilerin politikalarının bir muhafazakar hükümet döneminde edinilmiş hissedarlık haklarını etkileyebileceği korkusu nedeniyle de ortaya çıkabilir: Hükümetin bunun ne denli bilincinde olduğunun bir göstergesi de parti başkanı tarafından 1987 genel seçimlerinden önce yazılan bir mektup aracılığıyla İşçi Partisi milletvekilleriyle temsil edilen seçim bölgelerinde oturan British Telecom hissedarlarının sözkonusu partinin kamulaştırma politikalarının etkileri konusunda uyarılmasıdır.

Hissedarlığın giderek yaygınlaştırılması politikası İngiltere’de büyük ölçüde başarılı olmuştur. Ancak, özelleştirmenin uygulanması konusunda, bunun, daha önceleri ideolojik yanı ağır basan amaçlara ters düşebileceğini de gözönünde bulundurmalıyız. Daha önceleri ağır basan amaçlar, gördüğümüz gibi, kamulaştırılmış sanayilerin özelleştirme aracılığıyla rekabete açık hale getirilmesi ve böylelikle de verecekleri kararların piyasa güçlerince yönlendirilmesi temeline dayanıyordu. Fakat, rekabetçi piyasa doğası gereği riske açıktır. Riskin varlığı ve Menkul Kıymetler Borsası’nın işleyişi dolayısıyla kazanmanın yanısıra kayıp ihtimalinin de bulunması küçük yatırımcıyı ürkütebilir. Böyle yatırımcıların sayısını artırmayı amaçlayan bir hükümetin uygulayacağı teşvikler güçlü olmalıdır ki bir teşebbüsün piyasa güçlerine karşı duyarlılığı azaltılarak yeni hissedar sayısı azamiye çıkarılabilsin(129). Bu durumda ideolojik ve doğrudan siyasi amaca yönelik düşünceler birbirine ters düşebilir. Ayrıca, satışı teşvik amacıyla özelleştirilen teşebbüslerin hisselerin ucuza satmak fikri de çekici olabilir.

Aynı olası çelişki, sanayilerin rekabete açılmasıyla özelleştirmenin diğer siyasi nedenini oluşturan kamu harcamaları da kısıntıya gidilmesi, özellikle de Kamu Sektörü Borçlanma Gereksiniminin (KSBG) azaltılması açılarından da ortaya çıkabilir. Kamu finansmanını ve KSBG’nin hükümetin mali stratejisinde 1980’lerin ortalarına kadar oynadığı merkezi rolü ayrıntılı olarak burada tartışmak yersiz olacaktır. Nitekim, özelleştirme kazançlarının KSBG üzerinde önemli bir etki yarattığını ancak hisse satışlarında uygulana muhasebe yöntemlerinin gerek Hazine Komisyonu gerekse akademik yorumcular tarafından ağır eleştiriler aldığını vurgulamak gerekir(130). Kısaca, KSBG kapsamına giren bir

((129) Kay, J. and Silberstrom, Z. (1984) *The New Industrial Policy: Privatisation and Competition*, Midland Bank Review (Spring), 8-16.

((130) Buckland, R., and Davis, T. (1984), *Privatisation Techniques and the PSBR*, Fiscal Studies, 5:47-60.

kamu(131) şirketinin tüm borçlanmaları ve kamu fonlarından aldığı tüm sübvansiyonlar KSBG rakamlarıyla birlikte sayılacaktı. Ancak, teşebbüsün elde ettiği ve Hazine'ye ödediği kârların tutarı kadar bir miktar bu rakamdan düşülecekti. Şirket sermayesinin yarıdan fazlasının özel sektöre arzı dolayısıyla KSBG kapsamı dışına çıkan bir şirketin belki ileride elde edeceği kârlardan faydalanma imkanı ortadan kalkacaktı ama borçlanmaları artık KSBG rakamına dahil edilmeyecek ve sadece sübvansiyonlar kamu harcaması sayılacaktı. Buradaki en önemli konu bir teşebbüsün satışından elde edilen kazancın kamu harcamasında eksik hanesine yazılması yoluyla gerek planlanan gerekse ilan edilen toplam KSBG rakamının düşük tutulmasından doğan çok çeşitli uygulamaydı. Bu uygulama, Hazine Komisyonu tarafından hükümetin elde etmesi gereken kazanç miktarını gizleyici nitelikte olduğu için eleştirilmiş ve genel anlamda kamu harcamalarını azaltmayı amaçlayan hükümetin hedeflerine ulaşmadaki başarısızlığı gizlemek gibi bir etkisi olmuştur; yanısıra aynı uygulama başka fon kaynaklarına duyulan talebi düşürmüş gibi gösterdiğinden vergilerin azaltılmasına giden yolu açmıştır.

Thatcher hükümetlerinin daha sonraki yıllarında KSBG, hükümetin mali politikasında eskisi kadar merkezi bir rol oynamamış ve özelleştirme programları için ortaya atılan resmi gerekçelerde bu olgunun önemi aza indirgenmiştir(132). Ancak, başlıca kamu hizmetlerini de kapsayacak şekilde geliştirilen bir program aracılığıyla satılan hisselerden elde edilen büyük kazançlar, vergi yükünü azaltmanın bir yolunu arayan hükümet için kesinlikle avantaj sağlamıştır; üstelik satışlarda uygulanan yöntem ve zamanlamanın belirlenmesinde KSBG rakamları önem taşıyordu. Özelleştirme politikasında böyle bir gerekçenin kullanılması satış kazançlarının azamiye çıkarılması gerektiğini vurgulayabilir: ancak bu bir kez daha rekabetin artırılması amacıyla çelişkiye düşmektedir. Bunu şöyle açıklayabiliriz, potansiyel rekabet ne denli büyük olursa, hisse fiyatları o denli düşecek ve böylece Hazine'nin elde edeceği kazanç da o ölçüde azalacaktır(133).

Kitabın daha sonraki bölümlerinde düzenleyici kurumlar da ele alınacaktır. Gördüğümüz gibi, İngiltere'deki en önemli özelleştirme örnekleri için özel mevzuat düzenlemelerinin yaratılması gerekmişti yanısıra, son zamanlarda özelleştirmenin lehine ileri sürülen savlar kaçınılmaz olarak tekel kapsamına giren teşebbüslerin bile özelleştirilebilme-

(131) Mayer, C., and Meadowcroft, S. (1986), 'Selling Public Assets: Techniques and Financial Implications', in J.Kay, C.Mayer and D.Thompson, Privatisation and Regulations: The UK Experience (Oxford).

(132) Moore, J. (1984) Privatisation Achievement, Treasury Press Release 122/84 (London).

Moore, J. (1986) Britain's Privatisation Programme Set World Example, HM Treasury Press Release 51/86 (London); also pub. by Aims of Industry as Privatisation in the UK (London).

(133) Kay, J., and Silberstrom, Z. (1984), The New Industrial Policy: Privatisation and Competition, Midland Bank Review (Spring), 8-16.

sine yönelik bir başka nede oluşturarak, mevzuat düzenlemesinin kamu mülkiyetine üstünlüğünü vurgulamıştır ir kez daha Hazinesinin malî işlerden sorumlu bakanından alıntı yapmak gerekirse.:

"Su gibi önemli sanayilere ilişkin planlarımız tabii ki en azından ticari faaliyetlerinin ana bölümlerinde bunların ürün rekabetinin varlığında başarılı olmasına yönelik değildir... doğal tekellerin varlığını kabul etmek başka şey, bunların mutlaka kamu mülkiyetinde kalması gerektiğini düşünmek başka şey... gerçekte bunlar kamu sektörü tarafından elleri kolları bağlanmayacak kadar önemlidir"(134).

Diğer bir deyişle, savlar artık kurumsal tasarımın değişik şekillerine kadar gelmiştir:

Hakikaten önem taşıyan teşebbüsler için özelleştirme, piyasa mekanizmasındaki başarısızlığı aşmakta yetersiz kalan bir kurumsal modelden bir başkasına geçiş yoluyla kaynak tahsisini daha verimli kılmak olarak yorumlanmalıdır. Bakanlıklar eliyle yapılan düzenlemelerin, sermaye tahsisinin, yatırım planlarının, borçlanma gereksinimlerinin ve fiyat politikasının doğrudan kontrol edilmesi yerine rekabet politikasıyla desteklenen yarı devlete bağlı bir kamu kuruluşu aracılığıyla düzenlemeler gerçekleştirilecektir(135).

O zaman, özelleştirmenin çekiciliği, devlet eylemini modern politikada ender bulunan ölçüde tutarlı kılan bir program ortaya çıkarmasında yatar. Ancak dikkatle incelendiğinde uygulama sürecinde çelişkili yansımaları olacak çok sayıda farklılaşan mantığın varlığı görülür(136). Dolayısıyla eğer esas gerekçe neo-liberalizm ise,o zaman rekabetin azamiye çıkarılabilmesi için büyük teşebbüslerin parçalanmasının yanısıra güçlü düzenleyici mekanizmaların oluşturulacağı ve böylesine bir bölünmenin sağlanmadığı durumlarda rekabet yasasına başvurulacağı varsayılabilir. Yine, doğal olarak özelleştirme programının önce rekabete açık teşebbüsler üzerine yoğunlaşarak büyük hizmet sektörlerine gir-

(134) Moore, J. (1986), Britain's Privatisation Programme Sets World Example.

(135) Rees, R. (1986) Is there an Economics Case for Privatisation? Public Money, 5 (Mar.), 19-25.

(136) Heald, D. and Steel, D. (1982), Privatizing Public enterprises: An Analysis of the Government's Case, Political Quarterly, 53:333-49.

meden önce sürecin bu kısmı tamamlanana kadar beklemesi de gerekir diye düşünülür. Ancak hissedarlığın yaygınlaştırılması amacına fevkalade önem verildiği takdirde, en büyük öncelik geniş çaplı teşebbüslere tanınacak ve satış gelirlerini azamiye çıkartmak ikinci planda kalacaktır. Esas amaç kamu harcamalarına yönelikse, o zaman programda büyük hizmetlerin özelleştirilmesinin ön plana çıkması ve gelirlerin azamiye çıkartılmasının daha çok gözetilmesi beklenir.

Özelleştirme programının kendi içinde gerekçe oluşturur hale geldiği rahatça söylenebilir çünkü, şimdiye dek politika önemli bir siyasi engele takılmaksızın yürütülmüş olduğundan elde edilen başarı gerçek mantığın enine boyuna ele alınmasının önüne geçmiştir(137). Uygulamada, kuşkusuz, çeşitli amaçların birbirleriyle yer değiştirmesi söz konusudur, ancak esas belirleyici unsur bunların kombinasyonlarıyla birbirleri üzerinde yarattıkları göreceli gerilim sonucunda ortaya çıkar. Göreceğimiz gibi, farklı amaçlara verilen öncelik ülkeden ülkeye değişkenlik gösterebilir. Bu durumda, acaba, Fransa'da özelleştirmenin temelinde hangi gerekçeler yatıyordu?

6.8.2.2. Fransa

Rekabetin yeniden oluşturulması, kâr amacı güdülmesi ve vergi veriminin artırılması için ulusal yaşamımızla bütünleşmelerini öngören siyasi nedenlerin belirleyici unsur olmaktan çıktığı bazı kamu teşebbüslerini kamu mülkiyetinden çıkarılması tavsiye edilebilir(138).

İngiltere'de sol kanadın bir siyasi temsilcisinin ağzından 1980'lerden önce kolay kolay duyulmayacak nitelikteki bu sözler, Fransa'da özelleştirmeye ilgili çok önemli bir farkı vurgular: 1986 Mart ayında Chirac Hürümeti seçilmeden önce zaten büyük çaplı bir özelleştirme gerçekleştirilmiştir. Gerçekten de, kamu ve özel sektörün birbirini gölgelemesi ve gerek tamamı gerekse bir kısmı kamulaştırılmış holding şirketlerine ait olan çok sayıda iştirakin varlığı bunu kaçınılmaz kılmıştı.

Varlıkların ve iştiraklerin kamudan özel sektöre arzına kamu sektöründe soluma (respiration) adı verildi. Ancak bunun sonucunda yasal sorunlar doğdu çünkü Beşinci Cumhuriyetin Anayasasının 34'üncü Maddesi uyarınca bu gibi devirler için bir yasa, yani parlamento tarafından onaylanması gereken bir yasa çıkartılması zorunluydu. Gerçekten de, meclisin 1978 yılında çıkardığı bir kararla bu hüküm kapsamına alınan iştiraklerdeki

(137) Kay, J. and Thompson, D. (1986), Privatisation: A policy in Search of a Rationale, Economic Journal 96:18-32.

(138) Jacquillat, B. (1985), Désétatiser (Paris).

işlemler durduruldu ve hükümet sürecin yürütülmesine ilişkin yasamayı onaylatmada başarısız olduğundan bu tür şirketlerin sermayelerinin yarından fazlasının devri yasadışı sayıldı. Ancak, bu işlemlerin durdurulmasına yol açmadığı gibi, 1982 yılında iktidara gelen Sosyalist Hükümet devrinde de süreç devam ettirildi sonuçta Haut Conseil(139) 1978-1986 yılları arasında 160 adet yasal olmayan devir işlemi belgeledi, bunlardan altmış altısı yurtdışı teşebbüslerdi(140). Varlıkların kamudan özel sektöre devri 1986 yılında asla yeni bir kavram olmadığı gibi zaten önemli yasal ve anayasal sorunların doğabileceği de açıkça biliniyordu.

İngiltere'nin aksine, 1983 yılında kamu teşebbüslerinin özel piyasalardan kaynak toplayabilmesini sağlamak amacıyla gerekli hükümler çıkarılmış ve 1985 yılında geniş çaplı uygulamalar gerçekleştirildiğinden kamu teşebbüslerinin yeni fonlarının çoğunluğu bu kaynaktan toplanmıştı (16.9 milyar frank devlet fonuna karşılık 20.04 milyar frank özel fon; bu tür kaynakların ayrıntılı dökümü için (bkz. Haut Consecil 1986:75-101)(141). Sonuçta devlet televizyon tekeline 1982 yılında son verildi ve 1986 başlarında iki yeni televizyon istasyonunun kurulması için yetki sağlandığı gibi, devletin bir radyo istasyonundaki iştiraki de satıldı.

Dolayısıyla, 1986 yılında seçilen Chirac Hükümeti'nin politikasını ayrı kılan unsur özelleştirmenin bizzatı kendisi değil, daha ziyade özelleştirme programının içine hemen İkinci Dünya Savaşı ertesinde kamulaştırılmış olan belli başlı teşebbüslerin de dahil edilmesi idi. Yeni Fransız sağının ilk yıllarında yazdığı metinlerde böyle bir programın savunulmamış olması dikkat çekicidir. Fransa'da neo-liberal düşüncenin 1970'lerin sonlarındaki gelişimi büyük ölçüde ilgi uyandıran bir olguydu ve çalışmaların çoğunu gerçekleştiren yazarların bağlı olduğu solun politikasına eleştirerek yaklaşan la nouvelle économie (yeni ekonomi) akımının üyeleri Friedman Hayek, kamu seçimi teorisinin esas unsurlarıyla birlikte Fransız siyasi düşüncesine açıkça aykırı düşen devlet müdahalesine karşı olumsuz bir yaklaşımı bünyesinde toplayarak neo-klasik ekonomi ilkelerine bir dönüş yapılması gerektiğini savunuyordu(142). Ayrıca, ABD'de yaşanan mevzuatın serbestleştirilmesiyle ilgili deneyim ekonomik reform önerilerinde etkili oluyordu. Yine de Fransa için ilgi çekici bir

(139) Haut Conseil (du secteur public) (1984), Rapport 1984 (Paris).

(140) Haut Conseil (1986) Evaluation et gestion du secteur public, Rapport 1986 (Paris).

(141) A.g.e.

(142) Lepage, H. (1978), Demain Le Capitalisme (Paris).

Lepage, H. (1980) Demain Le Libéralisme (Paris).

Lepage, H. (1985) Pourquoi La Propriété? (Paris).

durum ise İngiltere deneyimi büyük çaplı özelleştirmelerin siyasi açıdan geçerli olduğunu ve hatta kısa vadede hükümete gözardı edilemeyecek avantajlar sağladığını gösterene dek bu tür önerilerin eksik kalmış olmasıydı. 1986 yılına kadar gerek anayasal kısıtlamalar sonucunda oluşabilecek bir yeniden kamulaştırma işleminden kaynaklanan korkuya karşılık güven ihtiyacı gerekse kamulaştırılmış olan birçok kurumun kötü bir mali tablo sergilemesi nedeniyle büyük çaplı özelleştirmelerin fizibilite konusunda kuşkulu ifadeler kullanılmıştır(143). Özelleştirme programının uygulanabilirliğine engel teşkil eden diğer nedenler arasında borsa kapasitesinin yetersiz kalacağı düşüncesi ve "kâr etmeyen teşebbüslere zaten müşteri çıkmaz, kâr edenleri satmak ise geressitdir" fikrinin yarattığı ikilem yer almaktaydı(144).

Bunun tam aksine İngiltere deneyimi özelleştirmenin artık siyasi açıdan epeyce rahat bir şekilde gerçekleştirilebileceğini gösterdi; zira bu uygulama siyasi anlamda düşünmesi bile imkansız unsurlar arasından çıkmış ve uygulamada pekçok mevzuatın serbestleştirilmesi formülüne oranla büyük ölçüde rahatlık sağlamıştı. 1980'li yılların ortalarına doğru İngiltere ile kendi personellerine devretmek' gerekiyordu(145). Ve genel anlamda Balladur(146).

Bu iki ülkede programlar için gösterilen gerekçelerin benzerliği karşılaştırmalı bir çalışma için gayet elverişli bir zemin yaratır. Fakat, özelleştirme gereksiniminin ardında yatan nedenlerin bazı açılardan farklı olduğu da açıklanmalıdır. Paris Borsası'ndaki sermayeleşme diğer ülkelerdeki menkul kıymetler borsalarına oranla çok düşüktü. Özelleştirme yoluyla borsadaki sermayeleşmenin artırılması Paris'in bir finans merkezi haline getirilmesine yardımcı olacaktı; işte bu sebep, İngiltere'deki menkul kıymetler piyasasında oluşacak etkilerden çok daha ön plana çıkarılmıştı Fransa'da. Ayrıca, kamulaştırılmış bankaların önemli bir rol üstleniyor olması da sermayenin uluslararası çevrelere açılması ve Avrupa'daki bankalar arası rekabetin artmasına ilişkin bir dizi ek özelleştirme gerekçesi oluşturmuştur. Bunların aksine kamu borçlanması gereksinimi rakamları Fransa'daki programın şekillendirilmesindeki rolü İngiltere örneğindeki gibi olmamıştır. Esasen Fransa'da kamu teşebbüsleri merkezi idarenin net mali açık hesaplarına dahil edilmediğinden KSBG rakamları sözkonusu edilmemiştir. Üstelik, göreceğimiz gibi özelleştirme-

(143) Jessua, C. (1986), Les Nationalisations industrielles: Reflexions economiques sur la recent experience de la France, in F.lucarelli and J. Robert (eds). Nazionalizzazione e denazionalizzazione (Padua).

(144) Zinsou, L. (1985), Le Fer de lance (Paris).

(145) Assemblée nationale (1989), Rapport de la Commission d'enquête sur les conditions dans Lesquelles ont été effectuées les operations de privatisation..., Document 969 (Paris).

(146) Balladur, E. (1987), Je crois en l'homme plus qu'en l'Etat (Paris).

den elde edilen kazançlar cari harcamalara kaynak olarak kullanılmamıştır; programdan sorumlu maliye bakanının ifadesiyle 'böyle bir uygulama, öngöründen yoksun bi politika olarak kamu mirasının boşa harcanmasına yol açmakla kalmaz aynı zamanda mali istikrarın çok çalışmak yoluyla değil gevşeklik ve gerçeğe yüzleşememe yoluyla elde edileceğini gösterirdi. Bu tüm bütçe politikamızın ciddiyetine kuşku düşürdü'(147). Böyle bir uygulamaya gitmek yerine deneyimini inceleyen birçok çalışma(148) Fransa'da yayımlandığında sağ kanattaki düşüncenin çekirdeğini oluşturmaya başlamıştı [Ör. Guillenchmidt 1983(149); Jacquilland 1985(150)].

Dolayısıyla Fransa'daki özelleştirme programı bir bakıma böylesine geniş çaplı tasfiyelerin yapılabilir fizibil olduğunu gösteren İngiltere örneğinden türemiştir. Rassemblement pour la République-Cumhuriyetçi Birlik- (RPR) ile Union pour la démocratie française- Fransız Demokrasi Birliği- (UDR) adlı Sağ kanat partileri, ortak seçim programları kapsamında 1986 yılının Ocak ayında yaptıkları duyuruda seçimler sonucunda iktidara geldikleri takdirde bankalar ve mali holding şirketleri, sigorta şirketleri, radyo ve televizyon grupları, büyük sanayi işletmeleri ve alıcı bulabilecek diğer devlet iştiraklerinin yanı sıra özelleştirme için müstakbel malzeme teşkil eden tüm diğer rekabete açık sanayilerin özelleştirilmesi için derhal bir yasa çıkaracaklarını bildirdiler. Liberalleşme için önlemler de bu duyuruya dahildi. Bu grubun 1986 Mart ayı seçimlerindeki başarısı üzerine planların uygulanmasını sağlayacak önlemler derhal yürürlüğe koyuldu. Fransız hükümet sözcüsünün sunduğu gerekçeler İngiltere'dekilerle büyük ölçüde benzerlik taşır. Bu söylemlerde ekonomik verimlilik vurgulanırken, devletin modern ekonomik koşullarda yeterince etkinlik sağlayamadığı, kamu mülkiyeti nedeniyle oluşan katı yapılaşmanın iş hayatında politizasyona ve gereksiz devlet müdahalesine yol açtığı öne sürülür. Kamu teşebbüsleri ekonomik açıdan başarılı olamadıkları gibi ne devlet ne de piyasaya karşı bir yükümlülük üstlenmiyorlardı ayrıca, genel anlamda devletin geri çekilmesi ve kamu harcamalarının azaltılması da gerekliydi. Hisseleri halka açma isteği de bu programda belirtilen en önemli gerekçeler arasında bulunuyordu; 'teşebbüslerin ekonomik gücünü ve mülkiyetini Fransız halkı mevzuat uyarınca elde edilen kaynakların uzun vadeli devlet borçlarının kapatılması ve kamu teşebbüslerine taze sermaye sağlanması için kullanımı öngörülmüştür(151).

Bu iki ülkenin programları arasındaki en önemli fark, özelleştirmenin ardında ya-

(147) A.g.e.

(148) De Croisset, C. Prot, B. and De Rosen, M. (1986), Denationalisation: Les Leçons de L'étranger (Paris).

(149) De Guillenchmidt, M. (1983), Denationaliser: Rendre les entreprises Publiques aux français (Paris).

(151) Jacquillat, B. (1985) Désétatiser (Paris).

tan sebeplerin değişik olmasından değil Fransa'da kamu sektörünün sanayideki çapının büyük ölçüde farklı olmasından kaynaklanır. Fransız programında sadece rekabetçi kamu teşebbüsleri hesaba katılmıştı; bu, kısmen rekabetçi kamu teşebbüsleri sektörünün ülkede çok daha belirgin bir rol üstleniyor olması, kısmen de tekellerin özel mülkiyete devrine kısıtlama getiren anayasa ile açıklanabilir. Dolayısıyla, yayıncılık dışında yeni düzenleyici mercilerin yaratılması Fransa'da asla önemli bir sorun haline gelmemiştir. Üstelik, zaten rekabet varolduğundan, rekabet ortamının oluşturulabilmesi için teşebbüslerin bölünmesi-ne de gerek duyulmamıştır: dolayısıyla bir yanda rekabetin yaratılması diğer yanda da hisse fiyatlarının azamiye çıkarılması ile hissedarlık tabanının genişletilmesi arasında yaşanan çelişkiler de Fransa'da ortaya çıkmamıştır. İşte esasen bu nedenlerden dolayı programların arasında bir farklılık doğmuştur.

Bu bölümde özelleştirmenin esas temelinde sadece ekonomik verimliliği artırma meselesinin yatmadığı belirtilmiştir; kamu mülkiyetine ilişkin kurumların başarılı bir biçimde tasarlanamamış olması ve siyasi seçmen tabanı oluşturma kaygısı da bu uygulamada önemli birer rol oynamıştır. Ancak, İngiltere'de ve Fransa'da özelleştirme için öne sürülen ekonomik ilke gerekçeleri büyük ölçüde benzerlik taşıdığı gibi siyasi gerekçeler arasında da bir çok ortak unsur bulunmaktadır. Bu durumda hükümetin siyasi ve yasal yapılaşmasının etkisi sonucunda ortaya çıkacak ayrımlar dışında uygulamaların da büyük ölçüde benzer olacağı varsayılabilir. Bu iki ülkedeki özelleştirme programlarının uygulamalarını ayrıntılı olarak incelediğimizde aslında aralarında birçok önemli farklılıklar bulunduğunu göreceğiz. Bu ayrımların ne ölçüde anayasal düzenlemelerden kaynaklandığını sorgulayacağımızdan her iki ülkede de hükümetlerin içinde bulunduğu, yasal ve anayasal otamları tanımlamamız gerekir.

Yedinci Bölüm

ÖZELLEŞTİRME STRATEJİSİ

7.1. ÖZELLEŞTİRME HAZIRLIK ÇALIŞMALARINA BAŞLANILMASI

Her KİT için ülke şartlarına uygun, ayrı bir özelleştirme stratejisi oluşturulurken niyetlerin açık, hedeflerin belirli, zamanın da yeterli olmasına özen gösterilmesi gerekir. Aksi takdirde sabırsız ve aceleci olmak büyük yanlışlıkları yaptırır. İhale sürecinin çok basit ve en kısa süreç olduğunu, asıl zamanı özelleştirme hazırlıklarının alacağını önemle vurgulamak gerekir.

Bu itibarla, hazırlanacak ihale kuralları ile dökümanları, başvuru formu ile ihale bildirim taslağı ve bunların ana metni olacak sözleşme taslaklarının hazırlanmasında; iyi organize edilmiş, (konusunda ihtisaslaşmış, bilgi ve deneyime sahip değişik meslek gruplarından oluşan) bir komisyonun görevlendirilmesinde; önemli olan bir husus da uygulamada, hata payının asgariye indirilmesi veya tamamen ortadan kaldırılmasını sağlamaktır.

Herbir kurum bazında gerçekleştirilecek bir özelleştirme olayında, gerekli olacak olan ihale paket programları hazırlık çalışmalarının; yetkili kurum (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı) organları kanalıyla sürdürülebileceği gibi, anlaşmalı olduğu mali, idare ve yasal danışmanlık hizmeti veren kuruluşların görev raporlarını inceleyerek, onların görüş ve önerileri doğrultusunda sağlıklı metinler oluşturulması da doğaldır. Ayrıca kurum içinde konuyla ilgili, kurumlarını en iyi derece tanıyan bürokratların özelleştirme olayının hazırlık ve değerlendirme çalışmalarına iştiraklerinin sağlanması ya da kurum karakterine uygun özelleştirme master planların hazırlanmasına imkan verilmesi, özelleştirme stratejilerinin saptanmasına büyük katkılar sağlayacaktır.

Bir başka önemli husus da sağlıklı düzenlemelerle satışın, ülke ekonomisine canlılık getirmesi ve ekonomik dengeleri rahatsız etmeyecek şekilde pürüzsüz bir geçişin tesis edilmesi ya da özelleştirilecek kurumun devamını sağlayacak müsbet şartların oluşturulmasıdır.

Özelleştirme olgusu, bazı ekonomistlere göre halen bir teori/doktrin kapsamında kabul edilmesine karşın, 1970'lerden bu yana geniş bir uygulama alanı bulması nedeniyle de bir ekonomik sistem olarak benimsenip uygulamaya geçirildiğine tanık olmaktayız.

Ülke şartlarına göre iyi tesis edilmiş, ilkesi ve değerlendirme kriterleriyle dünya-daki başarılı uygulamaları örnek seçildiğinde çalışmaların daha etkin ve verimli neticeler doğuracağı kanaatindeyim.

Her sistemde olduğu gibi özelleştirme sistemi içinde bir kurallar bütünlüğü oluşturmak gerekir. Değişimin (yeniden yapılanmanın) bir sistematığı ya da bir dizi kurallar standardının oluşturulmasına gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekir.

Bir meşhur Alman hukukçunun ifade ettiği gibi "şekilcilik demokrasilerin özgürlüğü keyfilliğin ise ezeli düşmanıdır". Bu itibarla herkes kendi düşüncesine göre bir işlem yapmaya kalkıştığında; bunları dosyalara, dosyaları da raflara koyacak yer bulamayız. Denetim güçleşir. Bir evvelki ile bir sonraki düzenlemeler arasında uyumluluk/yeknesaklık tesis edilemez ve netice itibariyle sıhhatli çalışmalardan uzaklaşmış olunur.

Burada temel düşünce, özelleştirmeye tabi tutulacak özellikle stratejik bir kuruluşun makro,ekonomik düzen içinde devamını sağlamak amacıyla ihtisaslaşmış iyi bir yönetim kadrosuna devretmektir.

O Halde Nelerin Yapılması Gerekir.

1- Şeffaf ve kararlı bir özelleştirme programları ile buna bağlı olarak dönemsel birrehberin hazırlanması aşamasında, ekonomik ve toplumsal refahın sağlanmasına imkan verecek unsurların gözönünde bulundurulması gerekir.

Özelleştirme programının iki ana amacı vardır: 1) Rekabet ya da diğer araçlar vasıtasıyla verimi iyileştirmek; 2) Hisse mülkiyetini genişletmek ve derinleştirmek. Rekabet, mal ve hizmetlerin en düşük ekonomik maliyet düzeyinde temininin sağlanması için en iyi yoldur. Müşterilere seçme serbestisinin verilmesi, verimin artırılması için şirketler üzerinde desteklenen baskıyı garanti eder. Çalışanlar açısından özelleştirme; belirgin amaçlara ve de başarının ödüllendirildiği bir ortama sahip bir firmada çalışılması demektir ki, bu da tabiatıyla müşteri nezdinde işletmeyi takviye ederek kuvvetlendirir.

Her ne kadar özelleştirilmiş şirketlerin çoğu, ekonominin rekabetçi alanlarında faaliyet göstermekte ise de; İngiltere Hükümeti bu tür işletmelere sağlanacak özelleştirme menfaatlerine sınırlama getirmemiş olup, özelleştirme; telekomünikasyon, gaz, su ve elektrik gibi "doğal tekeller"e genişletilmiştir. Bu gibi durumlarda rekabet mevcut olmadığı müddetçe, fiyatların aşağı çekilmesi ve müşteriler için hizmet garantisi verilebilmesinde,

denetleyici düzenlemeler piyasanın yerini alır(1).

Gerek çalışanlar, gerekse kamuoyu bünyesinde daha geniş ve daha derin bir hisse mülkiyetinin yaratılarak geliştirilmesi, Hükümetin insanlara ülke sanayiinin başarısında doğrudan şans vererek ve "işyeri sahibi" ve "çalışanlar" terimleri arasındaki eskiden kalma ayrımları ortadan kaldırarak ekonomide daha geniş bir servet mülkiyetini yaygınlaştırma olgusu özelleştirme politikasının bir parçasını teşkil eder.

Küçük yatırımcılar ve çalışanlar açısından hükümetin getirmiş olduğu özel düzenlemelere ait detaylı bilgilere yer verilmesi doğaldır.

İlgili kuruluş (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı) özelleştirme programlarının rehberini (prospektüs ya da kataloğunun) toplumun bütün kesimlerine ulaştırılması, bilgilendirme ve imaj yaratma açısından son derece faydalı bir çalışmadır.

Bu rehberde:

A- Ülkemizde özelleştirmenin ne anlama geldiği, bugüne kadar nereye gelinmiş olduğu, gelecek için nelerin planlandığının açıklanması ve özelleştirme deneyimi hakkında en yaygın olarak ortaya atılan sorunların çözümüne yer verilecektir.

B- Ülkemizde başlatılan, özelleştirme hareketleriyle ülkenin ekonomik ve sanayi yapısında gerçekleştirilen köklü değişikliklerin ekonomi-aktiviteler üzerindeki önemli yansımaları ya da performans değerlendirmelerinin yapılmasını gerektirecektir.

Özelleştirme, hükümetin ekonomik stratejisinde anahtar bir rol oynayan unsur olup, ekonominin devlet kontrolündeki sektör büyüklüğünü azaltma ve özel sektör mülkiyetinde bulunan varlıkların oranını arttırma yönündeki bir dizi politikalardan biridir. Bu stratejinin diğer elemanları devlet sektörü kiracılarına, kendi işletmelerine satın alma hakkının verilmesine, kamu sektörü çerçevesinde geniş kapsamlı hizmetler için ihale açılması ile maliyet düşürücü bir etkiye sahip olması halinde ihale edilmesini içerir. Bu itibarla, bu politikalar dizisi hakkında ayrıntılı bilgilere yer verilecektir.

7.1.1. Ülkemizde Özelleştirme Hedefleri ve Uygulamaları ve Performanslarının Değerlendirilmesinde Dikkat Edilecek Hususlar

Kuruluşların performansı, yatırım sermayesinin geri dönüşü ve fiyat, verimlilik, işçilik maliyetleri ve müşteriye tatmin gibi faktörlerin tutarlı bir şekilde değerlendirilmesi gerekir.

(1) Her Majesty's Treasury Guide to the UK Privatisation Programme June 1992, s.3.

Ayrıca şu da belirtilmelidir ki, bu faktörlerin sebepleri karmaşıktır. Birçok durumlarda kusur; yönetim ve çalışanları ile ilgili olmayıp, sistemin kendisindedir. Kamulaştırılmış sanayi kuruluşları, sürekli olarak politik ve bürokratiketkilere açıktır. Sosyal ve ticari amaçlar, her ikisinin de zararına, girift bir biçimde içiçe geçmiştir. Bu sanayi kuruluşlarının borçlanması Hükümet tarafından sigorta edilmiş olduğundan, pazar terimleri cinsinden ifade edilecek olursa diğer kamu borçlanma biçimlerinden ayırt edilmez ve bu da münferit devlet sektörü ihtiyaçlarının fırsat düştükçe makro ekonomik gereksinimlere tabi kılınmasının kesinlikle gerekli olduğu sonucunu ortaya çıkarır. Kamu finansmanındaki sınırlamalar, sanayi sektörü yatırım programlarına sığrayarak mülkiyet tahsisi sorunlarına yol açar. Bununla beraber kamulaştırılmış sanayi kuruluşlarının hak talepleri ticari açıdan haklı gerekçelere dayandırılarak daima rekabet halindeki kamu harcamalarına ait hak talepleri karşısında gözden geçirilmesi gerekir. Detay konular üzerinde diğer bir denetim ve sınırlamalar da mevcut olup bu sınırlamaların tümü, kamu parasının kullanılması bakımından-kamunun mali sorumluluğunun Parlamento kanalıyla korunması gereğinden kaynaklanmaktadır(2).

7.1.2. Özelleştirme Mekanığı

Özelleştirmenin teknikleri, en yaygın şekliyle; hisselerin blok satışlarıyla bir firmaya veya bir konsorsiyuma devredilmesi yanısıra hisselerin geniş halk kitlelerine ve ilgili kuruluşlara dağıtılmasıdır. Burada bir başka amaç da mülkiyetin devrinden ziyade, yönetimin rasyonelleştirmesine ilişkin çalışmaların sağlanmasıdır.

Özelleştirmenin mekanığı karmaşık özelliklere sahip olup, her bir durum kendine özgü sorunları, ortaya çıkarır.

Ana seçenekler;

A- Bir şirketin, tek bir firmaya ya da bir konsorsiyuma satışını içeren (söz konusu yönetim/çalışanları tarafından satın alındığı seçenek dahil) bir ticari satış (blok satış),

B- Menkul Kıymetler Borsasındaki kamu dalgalanması (Hisse senedi satışı),

C- Bir grup yatırımcı ile plasman.

(2) A.g.e., s.4.

7.1.2.1. Ticari Satış

İngiltere'de yerleşik daha küçük ölçekli devlet kurumları genellikle ticari alıcılara yönelik olarak hedeflenmiştir. Hükümet politikası, çalışanların hisse mülkiyetini iyileştirme politikası ile tutarlı bir biçimde, yönetim ve/veya çalışanlara satışı teşvik etmek ve satış için gerekli olan rekabeti arttırmak şeklinde olmuştur(3).

7.1.2.2. Dalgalanma

Dalgalanma sureti ile özelleştirme, geniş bir kurumsal ve/veya umumi talep beklentisinin söz konusu olduğu daha büyük işletmeler için ya da geniş kapsamlı hisse mülkiyeti olarak kabul gören bir seçenek olmuştur. Bu durum Hükümetin daha geniş bir hisse mülkiyeti yaratılmasına yönelik amacının özendirilmesi için bir fırsat teşkil etmektedir.

Bu hususta belirtilmesi gereken temel satış yöntemleri; sabit fiyattan hisse satışı teklifi veya çarpıcı bir fiyatla ihale teklifi veya bu iki yöntem kombinasyonudur.

7.1.3. Özel Hisseler (Altın Hisse)

Beklenmedik ticari gelişmeler karşısında o işin korunmasına ilişkin kontrolün tekrar ele alınmasının sağlanması (işin sürekliliği ve güvencesinin sağlanması).

Çok sayıda özelleştirme de; ister ticari satışlar, isterse önemli bir kamu dalgalanması olsun, bir işletmeyi hoş gitmeyen davranışlardan korumak için - örneğin ulusal güvenlik gerekçesine dayanarak ifade edilecek olursa ya da geçici önlem olarak yönetimin, özel sektöre ayarlama yapabilmesini sağlamak için belirgin bir ihtiyaç mevcut olmuştusa bu bağlamda, çok sayıda özelleştirilecek şirketteki özel (altın) hisselerin elde tutulmasını gerekli kılar. Bu özel hisse, şirket ana sözleşmesindeki belli hükümlerin; özel bir hissedarın belli bir muvafakatı olmaksızın değiştirilmemesini gerekli kılmaktadır. bu gibi hükümlerin ayrıntıları her bir şirketin durumuna göre değişmekle birlikte; bunlar tipik olarak örneğin söz konusu işletmede faaliyet göstermekte olup şirket öz sermayesinin yüzde 15'den fazlasını kontrol eden herhangi bir şahıs ya da gruba bir yasaklama getirilmesini içerir(4).

Herhangi bir şirkette bir özel hissenin mevcudiyeti, hükümete yararlı bir araç sağlamakla birlikte doğrudan yönetim üzerine giydirilecek bir gömlek olarak tasarlanmaz.

(3) A.g.e., s.6.

(4) A.g.e., s.6.

Bir özel hisseye ilişkin hükümler, Hükümetin bunu garanti edecek durumları gözönüne aldığı hallerde, düzeltilebilir veya bundan feragat edilebilir.

7.1.4. Daha Geniş Hisse Mülkiyeti

Daha geniş pay sahipliği (Şirket sahipliğinin) Hisselerin teşvik edici unsurlarla tabana yayılması.

Bununi için Hükümetin özelleştirmeyi;

(i) Başvuru sahipleri içinde en büyüğünün yararına geriye doğru ölçeklendirme bakımından genel kabul görmüş özel sektör uygulamasını izlemek yerine hisselerin tahsisinde küçük yatırımcıya öncelik vermek;

(ii) Yatırım üzerinde daha yüksek rant sağlanmasına katkıda bulunabilecek bir başka yöntem olan; taksitlendirilmiş ödemeler yolu ile, hisse satınalmaları genel anlamda alıcıların bütçelerine daha uygun kılmak;

(iii) daha uzun vadede hisse talebini ve hisselerle el koyma (sahip olma) durumunu özendirici teşvikler sunmak;

(iv) Küçük yatırımcıyı cezbedecek büyük reklam kampanyalarından istifade etmek suretiyle daha geniş kapsamlı hisse mülkiyetini özendirmek suretiyle yönlendirmesi gerekir(5).

7.1.5. Teşvikler

İngiltere'de kamuya hisse sunuşuna başlanmadan önce konuya duydukları ilgiyi tescil ettirmiş bulunan kişilere çeşitli teşvikler sağlanmış ve müteakip aşamada da kendilerine hisse tahsis edilmiştir. Bu teşvikler tipik olarak; bonoya dayalı hisseleri (örneğin, herhangi bir başvuru sahibinin üç yıllık bir süre için devamlı olarak elinde bulundurduğu her on hisse için bir serbest hisse); veya taksit indirimlerini; (herhangi bir taksit ödemesinde, söz konusu ödemenin yapıldığı tarih itibarıyla yapılacak indirim); veya müşteri makbuzlarını (mahalli müşteriler için, belirli bir süre boyunca hisselerini ellerinde tutmaları kaydıyla, özelleştirilmiş şirketin borç senetleri karşılığında ayarlanacak belli meblağa ait makbuz ya da makbuzları) içerir(6).

(5) A.g.e., s.7.

(6) A.g.e., s.7.

Her türlü teşviğin şartları satıştan satışa değişiklik göstermektedir. Örneğin İngiltere'de su temin sektöründe yapılan özelleştirmede bono esasına dayalı hisselerin ya da taksitlendirme indiriminin seçiminde istifade edilmekte iken elektrik şirketlerinin satışında yararlanılan yöntem, bonolu hisseler veya müşteri makbuzları olmuştur.

7.1.6. Şirket Çalışanları

İngiltere'de özelleştirilecek herhangi bir kuruluşa ait hisselerin önemli bir kısmının menkul kıymetler borsasındaki dalgalanma ile satılmış olduğu tüm özelleştirmelerde, çalışanların katılımını özendirmek için özel düzenlemeler de yapılmış olup bu tür düzenlemeler tipik olarak;

(a) Belli bir limite kadar bir serbest hisse sunuşu,

(b) Belli bir limite kadar, şirket çalışanları tarafından satın alınan hisselerle orantılı olarak verilen bir serbest hisse sunuşu,

(c) Belli bir limite kadar, hisse teklif fiyatı üzerinden indirim,

(d) Belli bir limite kadar, herhangi bir şirket çalışanının başvurusunda bulunabileceği her türlü hisse tahsisinde öncelik veya tercih, çok sayıda durumda uzun vade esasına dayalı kâr ortaklığı programları, bu düzenlemelerin bir parçası olarak yetkili kurum tarafından kamuya tanıtılmasına da özen gösterilmelidir(7).

7.1.7. Türkiye'de Özelleştirme Stratejisi

Türkiye'de özelleştirmelere 1984 yılında karar verildi. Aradan (11) yıl geçti (5) Başbakan, özelleştirmeden sorumlu (11) devlet bakanı, (8) de özelleştirme idaresi başkanını değiştirdi, ama özelleştirmeler hâlâ tamamlanmadı. Satış yapılan KİT'lerden 31,3 trilyon gelir sağlandı, ancak buna karşın 25,8 trilyon da harcama yapıldı(8).

1995 yılının ilk (5) ayındaki olumsuzluklardan sonra hem özelleştirme ekibini hem de 1995 yılı hedefini değiştiren hükümet, Temmuz 1995 ayından itibaren büyük bir hamleyle kalkışmıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yıl sonuna kadar 23 parça satış yapmayı planlamaktadır. Satılması planlanan kamu mallarının arasında dev KİT'ler, iştirak hisseleri ve kamuya ait arsa ve gayrimenkuller de bulunmaktadır.

(7) A.g.e., s.8.

(8) Ekonomik Trend, 28 Mayıs 1995, s.36.

4046 sayılı Özelleştirme Yasası'nın Meclis'ten geçmesinden sonra "Yasal Özelleştirme" hareketinin ilk ayağı birtakım olumsuzluklar nedeniyle istenilen başarıya ulaşılamamıştır.

Yılın ilk çeyreğinde (515) milyon dolarlık satış ve 317 milyon dolarlık nakit girdi hedeflenirken sadece (33) milyon dolarlık satış yapıp (4) milyon dolarlık nakit girdi sağlanabilmiştir(9).

İkinci çeyrek de pek farklı olmamıştır. (1) milyon(670) milyon dolarlık satış hedefi ve 919 milyon dolarlık nakit girdi hedefine karşılık (46) milyon dolar satış sonucu (20) milyon dolarlık girdi sağlanabilmiştir. Aslında büyük ölçüde siyasi kararların yol açtığı bu rakamların ardından özelleştirme ekibi de değiştirildi.

7.1.7.1. Yeni Hedefler

Özelleştirme ekibi yeni plan hazırlayarak (IMF)'nin bilgisine sunulmuştu. Daha önce 5,5 milyar dolar olarak açıklanan 1995 yılı özelleştirme hedefi 2,7 milyar dolara indirilmiştir. Nakit girdi hedefi 2,5 milyar dolardan 1,3 milyar dolara çekildi(10).

7.1.7.2. Satış Takvimi

Yeni plana göre 1995 Temmuz hazırlığından sonra Ağustos 1995'de büyük bir satış kampanyası hedeflenmiştir. Yedinci ayda bazı şirketlerdeki kamu iştirakleri ile Testaş'ın Aydın tesislerinin satılmasından sonra Ağustos'da Adıyaman Çimento, Çitosan, Et Balık, Deniz Nakliyat, Gemi Sanayii, Kümaş, Petkim'in Yarımca Kompleksi, Petlas, Sümerbank, Sümer Holding, SEK ve Turban'ın bazı otellerinin satışı gerçekleştirilecektir.

Eylül ayında Çitosan'a bağlı fabrikaların ve diğer iştiraklerin satışı sürecektir, Ekim'de ise özelleştirmenin gözbebeği Erdemir'in % 30 hissesinin yeni sahibi belli olacak. Erdemir'de geriye kalan kamu hisselerinin halka arzı da gerçekleştirilecektir(11).

Ekim'de ayrıca Çinkur, Meybuz ve ORÜS ile Testaş'ın Ankara tesisleri satılacak. Kamuya ait bana ve gayrimenkullerin satışına da Eylül ayında başlanacaktır. Çitosan ve iştiraklerinin satışına da devam edilecek.

(9) Yeni Yüzyıl, 27 Haziran 1995 (Ekonomi Bülteni).

(10) A.g.g., (Ekonomi Bülteni).

(11) A.g.g., (Ekonomi Bülteni).

Kasım ayında ise Deniz Nakliyat'a ait işletmeler, iştirakler ve kamu gayrimenkullerinin satışı sürecektir. Ayrıca KÖYTAŞ da blok olarak satılacaktır.

Aralık ayında ise iki büyük dev daha piyasaya çıkacak. Yılın son ayında Tüpraş'ın rafinerileri ile Petrol Ofisi'nin satışı gerçekleştirilecek. Ayrıca iştirakler ve kamu gayrimenkullerinin satışı sürecektir(12).

Yılın ikinci yarısında hangi KİT ne zaman satılacak

ŞİRKETLER	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık	
Adıyaman Çimento					√					% 100 Blok Satış
Çinkur							√			% 100 Blok Satış
Çitosan					√	√	√			% 100 Blok Satış
Deniz Nakliyat					√			√		% 100 Blok Satış
Et Balık Kurumu			√		√					Arsa-varlık Satışı
Erdemir							√			Blok Satış ve Halka Arz
Gemi Sanayi					√					Yönetim Haklarının Devri
Havaş		√								% 60 Blok Satış
İştirakler				√	√	√	√	√	√	Azınlık Hisseleri Satışı
Köytaş								√		Blok Satış
Kümaş					√					% 100 Blok Satış
Meybuz							√			Blok Satış
Kamu gayrimenkulleri							√	√	√	Kullanım dışı olanların satışı
Orman Ürünleri San.							√			Ürnetim Bölümü Satışı
Petkim					√					Yardımcı tesisinin satışı
Petlas					√					% 100 Blok Satış
Petrol Ofisi									√	Ticari Satış
Sümerbank					√					Blok Satış
Sümerbank Holding					√					Fabrika ve arsaların satışı
SEK					√					Varlık Satışı
Tüpraş									√	Rafineri Satışı
Testaş				√			√			Aydın bölümü Ankara Bölümü
Turban			√		√					Tüm marina ve otellerin satışı

Sonuç olarak ikinci 6 ayda 2,6 milyar dolarlık satış hedefi planlanmıştır. Şöyle ki;

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, yılın ikinci altı ayında 2 milyar 631 milyon dolarlık satış planlamakta, bu satışlarla Hazine'ye 1 milyar 271 milyon dolar nakit girdi sağlanması hedeflenmektedir. Satış ve nakit girdi rakamları arasındaki fark vadeli satış uygulamasından kaynaklanmaktadır(14).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Adıyaman Çimento, EBK, Deniz Nakliyat, Sümer Holding, Sümerbank, Gemi Sanayii, Petkim Yarımca, Petlas, Çitosan, SEK ve Turban'ın yer aldığı Temmuz-Ağustos döneminde 800 milyon dolar satış, 400 milyon dolar nakit girdi hedeflenmiştir(15).

Erdemir, Çinkur, Meybuz, Testaş ile Deniz Nakliyat ve Çitosan'ın bir önceki dönemlerde arta kalan bölümlerine ek olarak arsa ve gayrimenkul satışlarına da başlanacak olan Eylül-Ekim döneminde satış hedefi 831, nakit girdi hedefi de 371 milyon dolar olarak saptanmıştır(16).

Petrol Ofisi ve Tüpraş'ın yanısıra gayrimenkul satışlarının da yapılacağı Kasım-Aralık döneminin satış hedefi ise tam 1 milyar dolar. Bu satışlardan 500 milyon dolar girdi beklenmektedir(17).

(13) A.g.g. (Ekonomi Bülteni)

(14) A.g.g. (Ekonomi Bülteni)

(15) A.g.g. (Ekonomi Bülteni)

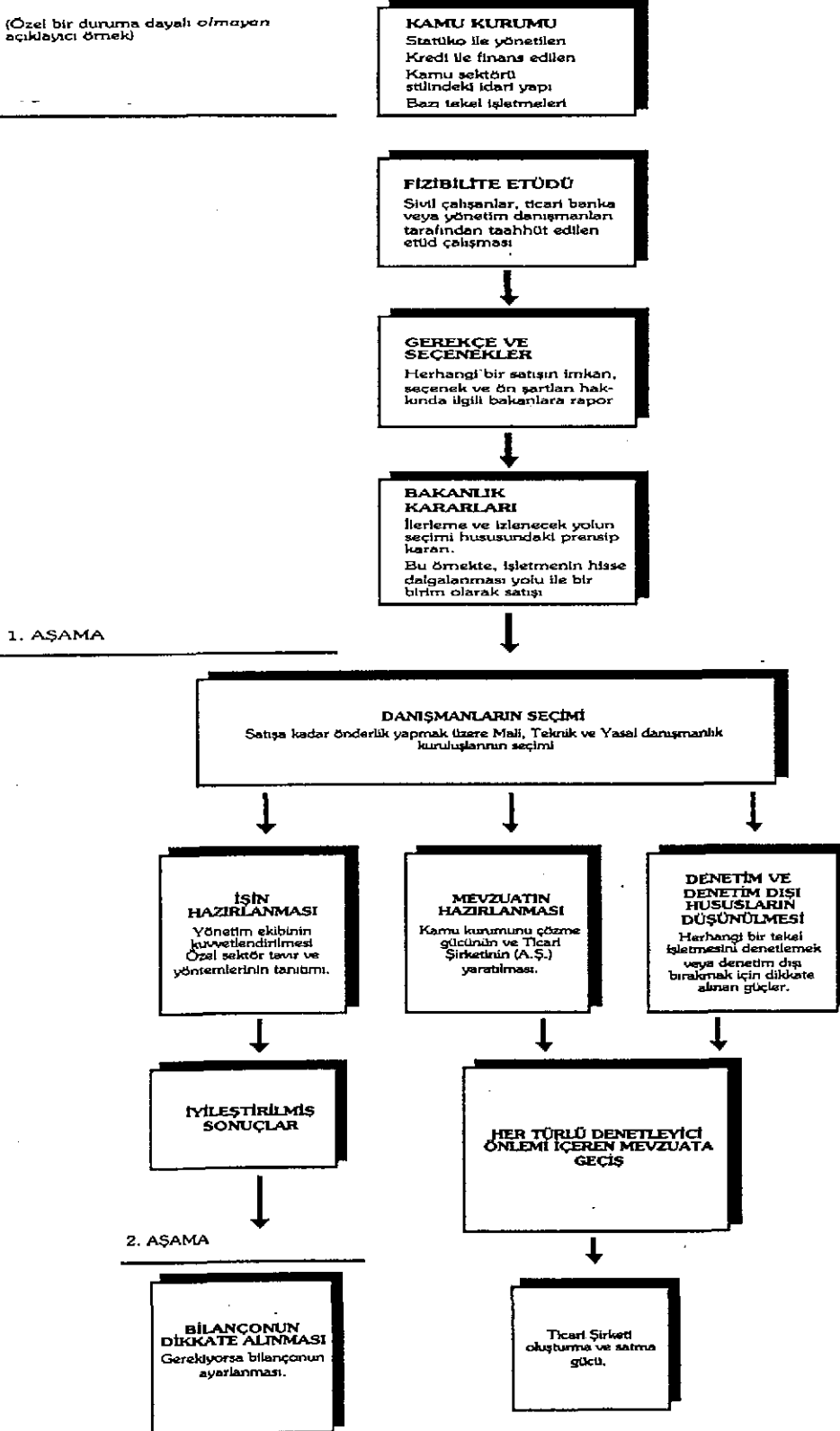
(16) A.g.g. (Ekonomi Bülteni)

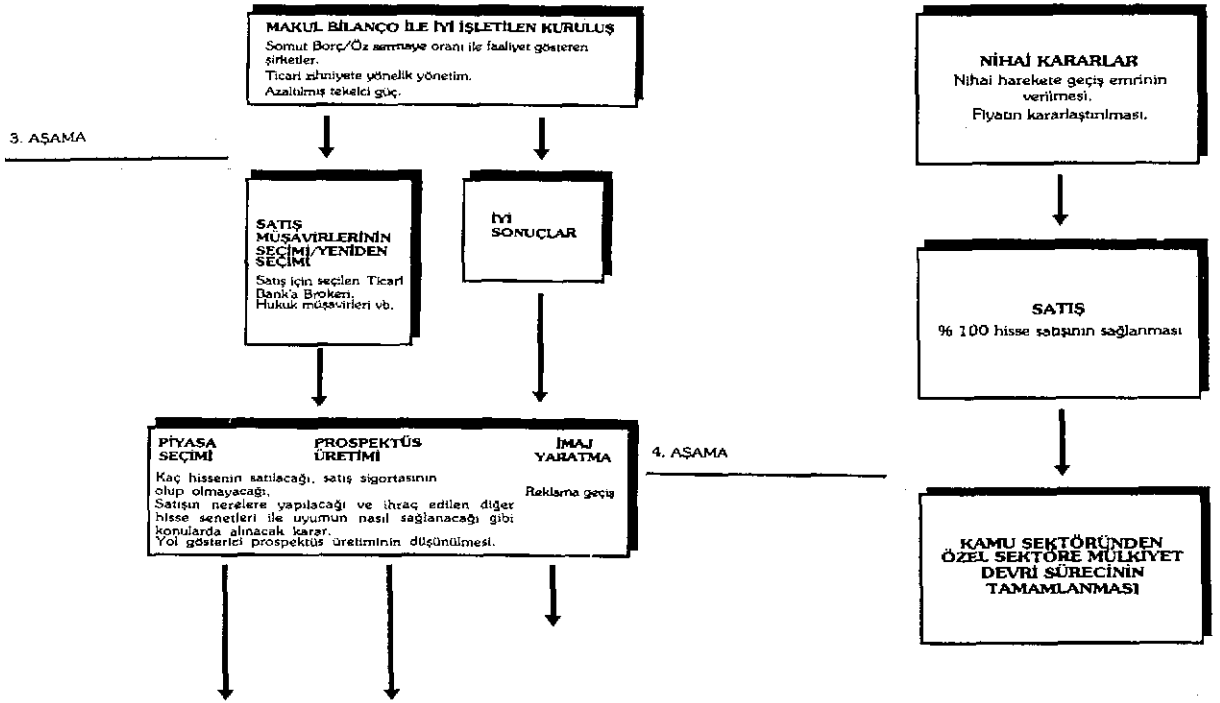
(17) A.g.g. (Ekonomi Bülteni)

7.1.8. Genel Olarak Özelleştirme Kalıbı

Özelleştirmeye Yönelik Tipik Aşamaların Ana Hatları

(Özel bir duruma dayalı olmayan
açıklayıcı örnek)





YARARLANILAN KAYNAK :
Her Majesty's Treasury Guided to the UK Privatisation Programme. (Hastrian 1992)

Sekizinci Bölüm

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme takriben (10) yıldır yalnızca Türkiye'nin değil pek çok ülkelerin ekonomik gündemlerinde önemli bir olgu olarak yer almıştır. Bu geçen zaman içinde özelleştirme ekonomik bir sistem olarak geliştirilmeye çalışılmış olup epeyce mesafe alınmıştır. Özelleştirmenin yeni gündeme geldiği yıllarda tartışmalara hakim olan düşünce siyasi ve ideolojik ağırlıklı idi. Ama zamanla özelleştirmenin çok boyutlu olduğu gerçeği görülmüştür. Bunların en önemlisi kârlılık, verimlilik ve sosyal boyutlarıdır. Bu itibarla her olayı kendi şartları içinde değerlendirmek gerekir. Burada vurgulanmak istenen sosyoekonomik ortamın özelleştirme politikasının başarısını önemli bir biçimde etkilediği dolayısıyla farklı özelleştirme yöntemleri arasında bu ortamın özelliklerini dikkate alan değerlendirilmeler yapılması gerçeği ön plana geçmiştir.

8.2. ÖZELLEŞTİRMENİN NEDENİ

Türkiye'de özelleştirme programının dört temel amaca hizmet etmesi düşünülmüştü. Kısmen ve tamamen kamu mülkiyetinde olan kuruluşların daha verimli çalışmasının temin edilmesi sermaye piyasasının geliştirilmesi hisselerin daha geniş bir kitleye yayılması, bütçe açıklarının azaltılması ve KİT'lerin satışlarıyla elde edilecek gelirlerin bir fonda toplanıp kamu menfaati olan stratejik alanlara finansman yaratmak ve devletin düzenleyici ve kontrol mekanizmalarına tahsis etmek.

Kamu şirketlerinin etkin ve rantabl çalışmadıkları ve ekonomi üzerinde ciddi bir yük oluşturdıkları ayrıca özel şirketlerden daha verimsiz oldukları hususunun iki temel nedene bağlı olduğu olabileceği öne sürülmektedir⁽¹⁾. Kamu şirketleri, özel şirketler gibi tek bir hedefe, kâr maksimizasyonu hedefine yönelik olarak çalışmazlar. Siyasi otorite, onlardan daha fazla istihdam sağlamak, fiyatları düşük tutarak tüketicileri veya sanayi girdisi üreten kamu şirketlerinin durumunda, diğer üreticileri korumak türünden taleplerde

(1) Buğra, Ayşe, Görüş, Eylül 1993, s.20.

bulunur. Bu talepler her zaman çok net bir şekilde ortaya konulmazlar. Bazen çelişkili ve muğlak bir nitelik taşıyabilirler. Bu da kamu şirket yöneticilerinin belirli bir hedefe yönelecek, etkin bir biçimde çalışmalarını zorlaştırır(1).

Kamu kuruluşlarındaki yöneticiler kuruluşlarının kârlarının artması ve azalmasından doğrudan doğruya etkilenmezler. Onlar siyasi otorite tarafından atanmış görevliler olup kuruluşlarının kâr etmesinden bir çıkarları yoktur. Zarar durumunda mali desteğe güvenebilirler. Mali kaynak kullanımda bir bütçe ile tahsis edilen parayı kullanmak durumundadır. Özel sektör ise daha esnek ve hareket kabiliyeti daha yüksektir(2).

Kamuoyu bunları tartışmasız gerçekler olarak görmeye başlamıştır. O halde KİT'lerin üzerinde bir reform yapmak gerekli görülmektedir. Bunun için de hukukî alt yapısı hazırlanmış toplumun her kesimiyle uzlaşılarak, ilkeleri belirlenmiş bir özelleştirme programını bir takvim içinde gerçekleştirmek gerekecektir.

Kamu şirketlerinin verimsizliğinin yukarıda değinilen ilk nedeni konusunda gündeme gelen iki nokta var. Bunlardan birincisi, siyasi otoritenin kamu şirketlerine müdahale etmesinin, devlet yapısını yansıtan bilinçli bir siyasi tercih olmaktadır. Bu da, başka bir siyasi tercih sonucu kamu şirketlerinin özerkliğinin sağlanabileceği ve bu şirketlerin kârlılık amacı doğrultusunda verimli çalışabilecekleri anlamına geliyor(3). KİT amaçlarıyla özel şirket amaçları arasındaki farklılığa değinen ilk verimsizlik nedenine ilişkin olarak öne sürülen ikinci nokta, kârlılıkla toplumsal yarar arasındaki ilişkiyle ilgili. Bu noktaya değinen yazarlar şöyle sorular soruyorlar: İşsizliğin çok önemli boyutlara ulaştığı bir ülkede, kamu şirketleri aracılığı istihdam yaratmak, bu şirketlerde teknoloji seçimini kâr maksimizasyonuna değil de istihdam maksimizasyonuna bağlı olarak yönlendirmek, hiç olmazsa bir süre için, akılcıca bir seçim olamaz mı? Ya da, çevre sorunlarının ulaştığı endişe verici boyutlar gözönüne alındığında, çevreyi korumak amacının kâr maksimizasyonu amacıyla çeliştiği durumlarda, bir KİT yöneticisinden birinci amaca öncelik vermesini talep etmek çok kötü bir şey midir? Bu sorulara olumlu ya da olumsuz cevaplar vermek mümkün. Ama burada önemli olan, kurumsal olarak doğru tek bir cevabın olmayışı, konunun tartışmaya açık olduğu vurgulanmıştır.

KİT verimsizliğinin ikinci nedeni, kamu ve özel sektör yöneticilerinin davranış farklarına dayandığı açıklamasını eleştirenler ise, eleştirilerini bu açıklamanın temelindeki varsayımlara yöneltiyorlar. Bu varsayımlar, öncelikle, belirli bir özel şirket modeliyle ilgili. Söz konusu özel şirket, sahibi tarafından yönetilen, dolayısıyla verimlilik ve kâr artışının

(2) GÖRÜŞ: Eylül 1993. Ayşe Buğra/B.Ü. Öğretim Üyesi, s.20.

(3) A.g.y., Görüş 93, s.21.

yöneticiye doğrudan çıkar sağladığı bir şirket tipi. Oysa günümüzdeki büyük şirketlerin çoğunda sermayedar ve yönetici birbirinden ayrılmış durumda. Kamu şirketlerinde olduğu gibi özel şirketlerde de şirketin verimli ve kârlı çalışmasının yöneticiye sağladığı çıkar, dolaylı bir çıkar. Dolayısıyla özel şirket yöneticisinin, kâr maksimizasyonu doğrultusunda çalışmasını sağlamak için özel denetim mekanizmaları gerekiyor. Bu tür denetim gerekliliği sorunları, kamu şirketleri kadar mülkiyetle yönetimin ayrılmış olduğu özel şirketleri de ilgilendiren sorunlar. Bazı iktisatçılar, özel şirketlerde de denetim ve denetim maliyeti sorunları olduğunu inkar etmemekle birlikte, özel şirketleri gene de bu sorunları daha kolay halledebileceklerine inanıyorlar. "Sermaye piyasasının, hisse sahiplerinin baskısı ve hisse fiyatları düşen verimsiz şirketlerin karşılaştığı el değiştirme tehlikesi kanalıyla, yöneticileri kâr maksimizasyonu hedefine yönelteceği ve şirketin verimli çalışmasına yolaçacağı düşünüyor(4). Ama bunun hiç de böyle olması gerekmediğini savunan iktisatçılar da var. Bu iktisatçılar, özellikle iki durumda sermaye piyasasının yöneticiyi denetlemekte başarısız olacağını söylüyorlar. İlk olarak, şirket sermayesinin çok sayıda hisse sahibine dağılmış olduğu durumlarda, hisse sahiplerinin şirket yönetiminin niteliği hakkında bilgi toplamayı çok masraflı ve az kârlı bulacakları, bu bilgiyi toplayacakları dahi biraraya gelip başarısız yönetimi değiştirme kararı almakta çok zorlanacakları öne sürülüyor. İkinci olarak da, rekabetin sınırlı olduğu, az sayıda şirketin sektörün tamamını kontrol ettiği durumlarda, verimlilik karşılaştırmalarının güçleşeceği ve şirket yönetiminin verimli çalışıp çalışmadığını anlamının imkansızlaşacağı söyleniyor(5). Kısacası, özel sektörün başkan/ajan sorununu daha etkin bir biçimde çözüp yöneticilerin daha verimli çalışmalarını sağlayacağı fikriyle ilgili olarak da, kuramsal doğrulara sahip değiliz.

O halde konuya ampirik gerçeklere bakarak yaklaşmamız gerekiyor. Peki ampirik veriler özel şirketlerin kamu şirketlerinde daha verimli çalıştıklarını açıkça ortaya koyuyorlar mı? Bu sorunun cevabı, hangi verilerin nasıl değerlendirildiğine bağlı. Kamu şirketlerinin verimsiz çalıştıklarını gösteren sayısız çalışma var. Ama iş kamu şirketleriyle özel şirketlerin karşılaştırılmasına gelince, ortaya pek çok güçlük çıkıyor. İlk olarak, mesela belediye hizmetlerinin durumunda olduğu gibi, kamu işletmelerinin faaliyet gösterdikleri bazı alanlarda özel şirketlere pek rastlanmıyor. Dolayısıyla karşılaştırma zemini mevcut değil. Ayrıca kamu şirketlerine, çoğu kez, ya doğal tekel durumlarında, ya da kamu denetimi altında çalışan düopol ve oligopol piyasalarında rastlanıyor.

Bu durumlarda, serbest rekabet ortamında gösterecekleri performansın özel şirketlerin performansı ile karşılaştırılabilmesi söz konusu değil. Karşılaştırma zeminini

(4) GÖRÜŞ: Eylül 1993/Ayşe Buğra/B.Ü. Öğretim Üyesi, s.21.

(5) A.g.e., Görüş 1993, s.22.

ortadan kaldıran diğer bir unsur da kamu şirketlerinin kâr maksimizasyonundan farklı amaçlara da hizmet etmeleri. Değişik toplumsal amaçlara hizmet eden şirketlerle yalnızca kâr maksimizasyonuna yönelik faaliyetlerde bulunan şirketleri karşılaştırmak söz konusu olduğu zaman, kârlılığı verimlilik ölçüsü olarak almamız mümkün değil.

Ayrıca, kamu şirketlerinin bazen ucuz girdi kullanma imkanına sahip olmaları, ya da, aksine, daha pahalı olmasına rağmen ithal yerine yerli girdi kullanmaya zorlanmaları, verimlilik karşılaştırmalarını güçleştiriyor(6).

Kamu şirketlerinin özelleştirme öncesinde ve sonrasında gösterdikleri performansı karşılaştıran çalışmalar, bu konuda yararlı olabilecek nitelikte. Ama bu tür karşılaştırmaların sonuçları da çok net değil. Genellikle bir ülkede gerçekleştirilen özelleştirmelerin verimliliği farklı sektörlerde farklı biçimlerde etkileyebildiğini ama aynı zamanda, aynı sektördeki özelleştirmelerin de, farklı ülkelerde değişik yönde verimlilik değişimlerine yol açabildiğini görüyoruz(7).

Ayrıca, özelleştirmenin toplumun farklı kesimleri üzerindeki etkisinin de aynı olmadığı görülüyor. Örneğin, dört ülkedeki 12 özelleştirme deneyimini ele alan ve özelleştirmenin tartışılmaz bir biçimde refah artışına yol açtığı sonucuna varan bir Dünya Bankası raporunda bile kazançların yabancı ve yerli yatırımcılar, devlet işletmelerinde çalışanlar ve tüketiciler arasında eşit dağıtılmadığını, hatta bu deneyimlerden bazılarında devletin ve tüketicilerin zararlı çıktıklarını gösterebiliyoruz(8). Bu da, özelleştirmenin, hangi durumda, toplumun hangi kesimlerine yarar sağlayıp hangi kesimleri için zararlı olacağının, gelir bölümünü ne yönde etkileyeceğinin dikkate alınması gerektiğine işaret ediyor.

Ampirik çalışmalara bakarak, "özelleştirme her zaman verimlilik artışına yol açar" veya "devlet bütçesi üzerindeki yükü hafifletir" türünden açık ve net bir sonuca varmak mümkün görünmüyor. Ama bu çalışmalardan çıkan çok net iki sonuç var:

1- Özelleştirmenin performans üzerindeki etkisi, toplumsal ortamın, piyasa ve devlet yapısının özelliklerine bağlıdır.

2- Özelleştirme yöntemleri, özelleştirmenin başarısını ve toplumun farklı kesimleri üzerindeki etkisini belirleyen çok önemli bir unsur oluşturlar.

(6) GÖRÜŞ: Eylül 1993/Ayşe Buğra/B.Ü. Öğr. Üyesi, s.22.

(7) A.g.e., Görüş 1993, s.22.

(8) A.g.e., Görüş 1993, s.23.

8.2. ÖZELLEŞTİRME ORTAMI

Özelleştirmeden ne beklenebileceği, herşeyden önce piyasanın yapısıyla ilgili. Özel bir tekelin bir devlet tekelinden daha verimli çalışacağını, hele toplumsal refaha bir devlet tekelinden daha büyük katkıda bulunacağını düşünmemiz için hiç bir nedeni yok. Hatta bazı yazarlar, bir tekeli tekel olarak bırakarak özelleştirmenin yalnızca hiçbir şeyi değiştirmeyeceğine değil, vahim sonuçlar doğuracağına inanıyorlar(9).

Genelde, özelleştirme öncesi ve sonrasındaki performans karşılaştırmalarının ulaştığı sonuçlardan biri, önemli olanın mülkiyet biçimi değil rekabet ortamı olduğu, mülkiyetin verimliliği nasıl etkilediği konusundaki muğlaklığa karşı, rekabetin arttığı yerde verimliliğin ve toplumsal refaha katkının yükseldiği konusunda yaygın bir fikir birliği var. Rekabet ortamının sağlanıp sağlanamayacağını belirleyen unsurlardan biri, üretimin özellikleri. Bazı alanlarda üretim teknolojisinin niteliğine ve piyasanın genişliğine bağlı olarak, ölçek ekonomilerinin büyük önem kazandığını görüyoruz. Yani büyük ölçekle çalışan tek bir firmanın ya da sınırlı sayıda büyük şirketin sektöre hakim olması durumundamaliyetler, birbirleriyle rekabet eden çok sayıda küçük firmanın bulunması durumundakinden daha düşük oluyorlar. Maliyetleri düşürüp verimliliğin artırılabilmesi için rekabetin sınırlandırılması gerekiyor. Yakın zamana kadar, teknolojinin sanayiinin pek çok sektöründe ölçek ekonomilerinin önem kazanmasına yol açan bir nitelik taşıdığı görülüyordu. Ama son yılların teknolojik ilerlemeleri, üretimde desantralizasyonu mümkün kıldı. Büyük işletmeler yerine bağımsız, küçük üretim birimleri, birçok alanda büyük işletmelerden daha verimli olmaya başladılar(10). Bu gelişmeler sonucu, rekabet piyasalarında, sermaye sahipliğiyle şirket yönetiminin yeniden özdeşleştiği bağımsız, küçük işletmelerin ortaya çıkışı, özel şirketlerin gerçekten kamu şirketlerinden daha verimli çalışacağı bir ortamın doğması anlamına gelebilir. Başka birdeyişle, eğer teknolojik anlamda "küçük güzeldir" diyebileceğimiz bir noktaya gelirsek, mülkiyet açısından "özel şirket kamu şirketinden güzeldir" fikrini çevreleyen muğlaklık bir ölçüde ortadan kalkabilir.

Bunun için, önce özelleştirilecek şirketlerin teknolojik yapısına bakarak büyük işletmelerin parçalanmalarının mümkün olup olmadığını incelemek gerekiyor. Bunun mümkün olmadığı, tekelin tekel olarak kaldığı yerde de, devlet politikası, tekel konumundaki şirketlerin denetimi ve devletle iş çevreleri arasındaki ilişkiler beklenen verimlilik artışının

(9) A.g.e., Görüş , Eylül 1993, s.23.

(10) Ayşe Buğra, GÖRÜŞ: Eylül 1993, s.24.

gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini tayin eden önemli unsurlar olarak ortaya çıkıyorlar. Yani politik ortam, özelleştirmenin başarısını belirlemekte, ekonomik ortam kadar önemli oluyor(11). Etkin birdenetim mekanizmasının işlediği ülkelerde, özel tekeller hem kâr etmeye devam edebiliyorlar, hem de kârlılıkla toplumsal refaha katkı arasında ortaya çıkabilecek çelişkiler önemsizleşiyor.

Bunun yanı sıra, özel şirketlerin de ne derece verimli çalışacakları, kısa dönemli ve spekülâtif nitelikli kazanç sağlama amacının ne ölçüde verimliliğini arttırmaya yönelik uzun vadeli yatırımların önüne geçeceği, devletin tutarlı bir ekonomik strateji yürüterek, istikrarlı bir girişimcilik ortamı sağlayabilmesine bağlı. Zor durumda olan özel şirketlere sağlanan devlet yardımının önemi ve koşulları, dış ticaret politikasının korumacı veya rekabetçi oluşu gibi unsurlarda, özel şirketlerin, kamu şirketlerinden farklı olarak, bütçe disiplini içinde, verimliliği artırma baskısı altında çalışıp çalışmayacaklarını tayin etmekte önemli. Batı ve Doğu Avrupa ülkelerindeki özelleştirme ortamını karşılaştıran bir çalışmada, başarılı bir özelleştirme programının uygulanması için gerekli koşulların ayrıntılı bir dökümü yapılmıştır(12).

Bu koşullar;

1) Gelişmiş sermaye piyasalarının varlığı, 2) tasarruf düzeyinin yeterli oluşu ve farklı tasarruf araçlarının varlığı, 3) özelleştirilecek şirketlerin değerinin tesbiti, 4) mülkiyet haklarının sağlam bir temele oturmuş olması, genelde hukuki çerçevenin sağlamlığı, 5) mal ve emek piyasalarının düzgün işlemesi, 6) rekabetin varlığı, 7) pazarlama becerilerinin gelişmişliği, 8) politik kararlılık, 9) kamuoyunun izlenen politikalar hakkında sürekli bilgilendirilmesi, üreticiler ve tüketicilerin yapılan çalışmalardan haberli olması ve bunları onaylaması.

Meksika'daki olumlu deneyimi Arjantin'deki daha başarısız deneyimden ayıran en önemli unsurlardan biri, birinci ülkede özelleştirmenin kamuoyunun onayını sağlayarak, ikinci ülkede ise yangından mal kaçırıncasına gerçekleştirilmiş olması.

Karşılaştırmalı çalışmalarda, bu koşulların Batı Avrupa ülkelerinde genellikle mevcut olduğu, eski sosyalist Doğu Avrupa ülkelerinde ise en azından bir kısmının bulunmadığı tartışılıyor. Buradan hareketle Doğu Avrupa'da özelleşmenin bazı güçlüklerle

(11) A.g.e., Görüş 1993, s.24.

(12) A.g.e., Görüş 1993, s.24.

karşılaşmasının kaçınılmaz olduğu ve özelleştirmeyi gerçekleştirmek için başvurulması gereken yöntemlerin, Batı Avrupa'dakinden farklı olması, özellikle hukuki çerçevenin hazırlanmasına büyük önem verilmesi gerektiği sonucuna varılıyor. Türkiye'de de sözü edilen koşulların hepsinin mevcut olduğu söylenemez. Ama Türkiye'de, hâlâ, İngiltere ve ABD'deki başarılı özelleştirme örneklerine dayanarak Türkiye'de de özelleştirmenin başarılı olacağı fikrinin ciddi ciddi savunulduğunu görüyoruz. Bu tür görüşler, özelleştirmenin başarısı için yapılması gereken ön hazırlıklar ve ortama uygun yöntemler üzerine düşünülmesi ve tartışılması gerekliliğini gizledikleri ölçüde, bu alanda anlamlı bir politika izlenmesine de engel oluşturmuyorlar. Oysa Doğu Avrupa ülkelerinde, tartışmanın çok daha gerçekçi ve çok daha ayrıntılı bir biçimde sürdürüldüğünü görüyoruz. Bu ülkelerde, seçimin kamu sektörüyle özel sektör, devletle piyasa arasında bir seçim değil, toplumsal amaçlar doğrultusunda kamu sektörüyle özel sektöre farklı ağırlıklar veren farklı politikalar arasında yapılacak bir seçim olduğu bilinciyle hareket ediliyor. Yöntem seçiminin önemi de anlaşılmış durumda(13).

8.3. ÖZELLEŞTİRMEDE İZLENEN YÖNTEM VE UYGULAMA

Şirketlerin kime, hangi yöntemle satılacağına, planlı bir biçimde yaklaşmak gerekiyor. Hisselerin düşük bir fiyatla ya da ücretsiz olarak halka dağıtılması, açık arttırmayla satış, hisselerin blok halinde yerli ve yabancı yatırımcılara satışı, şirketlerin çalışanlara devri veya şirketin tasviye edilerek mal varlığının ilgilenen şahıslara satışı, çeşitli ülkelerde uygulanan yöntemler(14).

Bu yöntemlerin hepsinin hem avantajları hem de sakıncaları var. Hisselerin geniş kitlelere satışı veya dağıtılması, sermayenin tabana yayılması açısından ve gelir bölüşümünü olumlu etkilemesi yönünden avantajlı. Ama çok sayıda hisse sahibinin varlığı, yöneticiler üzerinde denetim sağlanmasını güçleştirerek özelleştirmenin verimliliği arttırmada çok etkili olmamasına yol açabiliyor. Aynı biçimde, şirketlerin çalışanlara devri, hem gelir bölüşümü üzerindeki olumlu etkisinden, hem de özelleştirmeye gösterilen tepkinin azalması açısından, tercih edilebilecek bir yaklaşım. Ama bu yöntemin, yönetim değişikliğini engellemesi, işletme yönetiminde statükonun muhafazası yönündeki eğilimleri güçlendirmesi de mümkün. Blok halinde yabancı yatırımcılara satış ise, genellikle, bütün

(13) GÖRÜŞ: Eylül 1993. Ayşe Buğra/B.Ü. Öğretim Üyesi, s.26.

(14) A.g.e., s.26.

lkelerde, kuşkuyla karşılanan ve pek istenmeyen bir yöntem. Kamuoyunun özelleştirmeye gösterdiği tepkinin artmaması için, hiç olmazsa ilk aşamalarda, bu yöntemden kaçınılması yararlı. Bu yol seçildiği takdirde de, yabancı yatırımcının toplumsal amaçlar doğrultusunda hareket etmesini, özellikle teknoloji seçimi, girdi ithalatı ve ihracat olanaklarının değerlendirilmesi konularında toplumun özellikleri ve hedefleriyle uyumlu çalışması için ciddi bir denetim mekanizması geliştirmek gerekiyor.

Özelleştirme yöntemlerinden söz ederken üzerinde durulması gereken önemli bir nokta da, özelleştirmenin farklı anlamlartaşıyabileceği. Genel olarak özelleştirme üç farklı anlam taşıyor:

- 1- Tekel konumundaki bir kamu şirketinin özelleştirilmesi,
- 2- Özel şirketlerle rekabet halindeki kamu şirketlerinin özelleştirilmesi,
- 3- Kamunun finanse ettiği hizmetlerin sözleşmeyle özel işletmecilere devredilmesi.

Özelleştirmenin başarısı ya da başarısızlığı tartışılırken, hangi tür özelleştirmeden söz edildiğinin belirtilmesi, doğal olarak, çok önemli. Birinci tür özelleştirmenin söz konusu olduğu durumlarda, işletmenin üretim teknolojisinin ve piyasanın özelliklerinden kaynaklanan doğal bir tekel mi yoksa rekabetin politik kararla engellenmesinden doğan "yapay" bir tekel mi olduğunun bilinmesi de önemli. Birinci durumda, özelleştirmeyle birlikte denetim mekanizmalarının da yürürlüğe girmesi gerekirken, ikinci durumda rekabeti sağlayacak liberalizasyon önlemlerinin alınması gerekiyor. Üçüncü tür özelleştirmenin başarısı ise, sözleşme koşullarının özel işletmenin toplumsal çıkarlara uygun bir biçimde çalışmasını sağlayacak biçimde hazırlanmasına bağlı. Bu da çoğu zaman pek çok hukuki ve teknik güçlük içeren birşey(15). Gene de, ikinci tür özelleştirmenin söz konusu olduğu durumlarda bile, bu tür sözleşmeli işletmeciye ihale yönteminin, çoğu zaman satıştan daha yararlı olabileceği savunuluyor. Bunun nedeni, özel işletmecinin iyi niyetli olup olmadığını, yani şirkete spekülâtif amaçla mı yoksa üretim amacıyla mı talip olduğunu anlamaya olanak tanınması ve şirketin kâr eden hale geldikten sonra gerçek değerini bularak satılmasına olanak vermesi(16).

(15) GÖRÜŞ: Eylül 1993. Ayşe Buğra/B.Ü. Öğretim Üyesi, s.26.

(16) A.g.e., GÖRÜŞ: Eylül 1993. Ayşe Buğra/B.Ü. Öğretim Üyesi, s.26.

Hangi tür özelleştirmenin hangi yöntemle gerçekleştirileceğinin yanı sıra, özelleştirme programı uygulanırken işe nereden başlanacağı ve hangi tür kamu şirketlerinin önce hangilerinin daha sonra özelleştirileceği de sonucu etkilemek açısından önemli görünüyor. Ampirik çalışmalar, özelleştirmeden önce, büyük kamu şirketlerinin bölünmesi veya rekabete açılmasının yararlarını vurguluyorlar. Buna bağlı olarak da, özelleştirme programlarının uygulanmasında şöyle bir sıralama izlemenin yararlı olacağı sonucuna varıyorlar(17): Özelleştirmeye rekabetçi piyasalarda faaliyet gösteren küçük şirketlerden başlanması, bu şirketlerin durumunda hem ön hazırlıkların ve denetim mekanizmaları geliştirme gerekliliğinin pek önemli olmaması nedeniyle, hem de uygulamada yapılan hatalardan kaynaklanan gelir kaybı ve üretim aksaklığı sorunlarının çok büyük boyutlara ulaşmayacağı gerekçesiyle, yararlı görülüyor.

Daha sonra, büyük firmaların özelleştirilmesine geçilmesi ve burada işe uluslararası rekabete açık veya açılacak firmalardan başlanması öneriliyor. Yatay entegrasyonun önemli olduğu büyük firmaların, dikey entegrasyonun önemli olduğu büyük firmalardan önce özelleştirilmesi de anlamlı görülüyor. Bunun nedeni, yatay entegrasyon yapılarının kırılmasının dikey entegrasyonu kırmaya çalışmanın yol açacağı girdi talebi ve mamul mal arzı sorunlarına yol açmayacağı düşüncesi. Zamanlama tartışmaları için de, kamu hisselerinin hemen mi yoksa zaman içinde kademeli bir biçimde mi elden çıkarılacağı sorusu gündeme gelmiyor. Özelleştirilen şirket hisselerinin bir süre kamunun elinde kalmasının bazı yararları var. Bu, önce, özelleştirmenin ardından şirketin daha kârlı bir hale gelmesi ve hisselerin değerlendirilmesi durumunda kamunun sağlayacağı geliri arttırabiliyor. Ayrıca, özel yatırımcının iyi niyeti ve becerisinin sınanabileceği, etkin çalışması için baskı altında tutulabileceğini bir süre kazandırıyor. Ama aynı zamanda da, şirketin kamu şirketi olma özelliğini koruyarak bunun yaratacağı sakıncaların sürmesine de yol açabiliyor.

Farklı şirketlerin farklı özellikleri ve sorunları olduğu, farklı şirketlerin farklı amaçlar doğrultusunda farklı yöntemlerle özelleştirilebilecekleri gerçeği, her durumun ayrı ayrı, tek tek değerlendirilmesini istenilir kılıyor. Batı Avrupa ülkelerinde ve Doğu Almanya'da izlenen yöntem bu. Ama bu yöntem, çok geniş bir uzman kadrosunun ve çok önemli mali kaynakların seferber edilmesini gerektiren oldukça pahalı bir yöntem. Örneğin Doğu Almanya'da binlerce kişilik bir kadro, merkeziyetçi bir düzen içinde çalışıyor(18).

(17) GÖRÜŞ: Eylül 1993. Ayşe Buğra/B.Ü. Öğretim Üyesi, s.26.

(18) A.g.e., GÖRÜŞ: Eylül 1993. Ayşe Buğra/B.Ü. Öğretim Üyesi, s.27.

Bu imkânlara sahip olmayan ÷lkelerde, meselâ Polonya'da, imkânsızlıklar başka bir yöntemin, sektörel bir yaklaşımının seçilmesine yol açıyor(19). Burada, her sektör ayrı ayrı ele alınıp, özelleştirme sektörün özellikleri ve sorunlarına göre yürütüyor. Ama burada da, yüzlerce kişilik bir uzman ve teknisyon kadrosunun, sağlam bir kurumsal yapı ve ciddi hukuki düzenlemeler yoluyla, uzun dönemli bir toplum projesi ve ekonomi stratejisi-ne bağılı olarak çalıştıklarını görüyoruz.

(19) A.g.e., s.27.

Dokuzuncu Bölüm

ÖZELLEŞTİRİLEN KİT'LERDE KÂRLILIK VE VERİMLİLİĞİN TESBİTİ

9.1. ÖZELLEŞTİRME STRATEJİSİ

Söz konusu kamu kuruluşlarının sebep oldukları ağır devlet borç yükünün azaltılması ve KİT'lerin kârlılık ve verimliliklerinin iyileştirilmesi yolunda başlatılan ilk ciddi çalışmalar 1986'da Morgan Guaranty Bank'ın danışman firma olarak görev alması ile sürdürülmüştür. Bu müşavir firma, özelleştirmeden beklenen hedefleri saptamış ve öncelikli olarak özelleştirilecek kamu kuruluşlarını belirlemiştir. İlk aşamada özelleştirilmesine karar verilen kuruluşlar; USAŞ, THY, TURBAN, YEMSAN ve Çitosan olmuştur. Daha sonraki dönemlerde ise Teletaş ve Netaş'ın özelleştirilmesi öncelik verilmiştir.

1986'da tamamlanan Özelleştirme Master Programında özelleştirmenin amaçları şöyle sıralanmıştır.

- a) Piyasa mekanizmasını daha etkin kılması için kamu kuruluşlarının özel sektöre transfer edilmesi,
- b) Sermaye piyasasını geliştirmek ve hisse senedi satışlarının daha geniş bir tabana yaygınlaştırılmasını sağlamak,
- c) İktisadi devlet kuruluşlarının devlet bütçesi üzerinde yarattığı mali yükü azaltmak,
- d) Hazineye çeşitli harcamalar için kaynak yaratmak.

Satış stratejisine göre, özelleştirilen KİT'in tamamı veya bir kısmı yabancı veya yerel alıcılara satılabilecektir⁽¹⁾

Bununla beraber, stratejik önem taşıyan sanayiler için veya özel tekellerin yaratıldığı hallerde alıcılar üzerine özel kısıtlamalar getirilebilir. KİT'lere ait varlıkların satışında, kişilere veya kuruluşlara direkt satış yapılabileceği gibi görüşme ve pazarlık yoluyla blok satışlar da gerçekleştirilebilir. Ayrıca, KİT'lerin satışında önceliğin halka ve özellikle söz konusu olacak kuruluştaki çalışan işçilere verileceği de belirtilmiştir

(1) Cevat Karataş, Görüş: Eylül 1993, s.28.

1986'da Teletaş'la başlayan özelleştirme denemesi ilk olarak halka satış şeklinde olmuştur. Telekomünikasyon alanında yüksek kârlılık gösteren ve modern teknolojiye haiz Teletaş'ın devrinin mümkün olabileceği düşüncesi öncelik kazanmasını sağlamıştır. 1988'de Teletaş'ın hisseleri 5000 TL üzerinden borsada satışa çıkarılmış ve beş gün süren satış sonunda Teletaş hissedarlarının sayısı 42.000'e yükselmiştir. Satışa çıkan hisseler uzun süre 6.000-6.400 TL üzerinden işlem görmüştür. O dönemde Teletaş'ın satışından elde edilen hasılat 14.1 milyar TL olmuştur. İşçilerin de, hisse senedi almaları için kredi olanakları sağlanmıştır. 17 Ocak 1989'da Çitosan'a bağlı 5 çimento fabrikasının % 90 hissesi Fransız firması (Société Ciment des Français) tarafından satın alındı(2).

Tablo 1: Özelleştirilen Kamu Kuruluşları ve İştirakler (1988-1992)

Kuruluş	KOI'YE devredilen hisse (%)	Satış Tarihi	Satış Metodu	Satışa çıkarılan hisse (%)	Satış hasılatı (000 TL)
Teletaş (santral-telefon)	40.00	29.02.1988-02.03.1988	halka satış	22.00	15.399.995
Erdemir (demir-çelik)	51.53	09.04.1990-10.04.1990	halka satış	2.93	132.392.537
Kepez Elektrik (elektrik)	43.68	16.04.1990-17.04.1990	halka satış	8.14	23.457.024
Çukurova Elektrik (elektrik)	25.45	16.04.1990-17.04.1990	halka satış	5.45	96.995.475
Arçelik 5elektrikli aletler)	15.00	30.04.1990-01.05.1990	halka satış	5.83	50.162.080
Bolu Çimento	35.33	30.04.1990-01.05.1990	halka satış	10.38	20.851.860
Çelik Halat (çelik-kablo)	29.28	30.04.1990-01.05.1990	halka satış	13.25	19.545.563
Petkim (petro-kimya)	99.97	18.06.1990-29.06.1990	halka satış	7.83	384.462.812
Konya Çimento	39.87	24.10.1990-25.10.1990	halka satış	31.13	48.619.750
Ünye Çimento	49.21	01.11.1990-02.11.1990	halka satış	2.86	2.570.500
Mardin Çimento	46.23	22.11.1990-23.11.1990	halka satış	25.46	25.463.750
THY	100.00	29.11.1990-07.12.1990	halka satış	1.55	13.925.250
Adana Çimento (A)	23.86	18.02.1991-19.02.1991	halka satış	17.16	79.128.900
Adana çimento (B)	23.42	18.02.1991-19.02.1991	halka satış	176.16	8.792.100
Migras (mağazalar zinciri)	42.22	25.02.1991-26.02.1991	halka satış	36.40	18.199.200
Afyon Çimento	99.59	25.03.1991-26.03.1991	halka satış	39.87	29.899.650
Ditaş	14.77	06.05.1991-07.05.1991	halka satış	2.51	864.500
Niğde Çimento	99.83	13.05.1991-14.05.1991	halka satış	12.72	10.494.000
TÜPRAŞ	100.00	27.05.1991-29.05.1991	halka satış	1.64	24.278.800
Petrol Ofisi	100.00	27.05.1991-29.05.1991	halka satış	4.02	57.863.200
GİMA	49.81	03.06.1991-04.06.1991	halka satış	4.15	1.660.900
TOFAŞ Türk A.Ş.	23.13	13.06.1991-14.06.1991	halka satış	0.85	25.809.600
TOFAŞ Oto Tic.	39.00	13.06.1991-14.06.1991	halka satış	1.36	4.075.200
TOPLAM					1.094.912.647

Kaynak: T.C.Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı Faaliyetleri, 1984-1992, s.12.

(Prime Ministry-Public Participation Authority Activities, 1984-1992, p.12)

Fransa'da büyük bir çimento üreticisi olan bu firma, beş fabrikanın % 90 hisse karşılığında 105 milyon dolar (195.8 milyar TL) peşin ödemeyi kabul etmiştir. Fransız şirketi ek olarak şu koşulları yerine getirmeyi garanti etmiştir. Çitosan'a bağlı 5 fabrika (Ankara, Balıkesir, Afyon, Söke ve Pınarhisar) hisselerinin % 90'ına sahip olacak ve geri kalan % 10 hisse "altın hisse" olarak devlet elinde kalacaktır; aynı firma 4 yıllık bir süre

içinde 75 milyon dolar tutarında yatırım yapmayı taahhüt etmiştir. 3 yıllık bir süre sonunda Çitosan'ın % 39 hissesi halka, bunun % 10'u ise anılan fabrikalarda çalışan işçilere satılacaktır(3).

Çitosan'ın halka satılması öngörülmüş iken, yabancı firmaya satılmıştır. Dolayısıyla devletin satış stratejisi yön değiştirmiş ve kişilere satış yerine firmalara satış tercih edilmiştir. Çok kez ifade edildiği gibi, mülkiyetin tabana yayılması ilkesi de ikinci plâna itilmiştir.

Özelleştirme kapsamına alınan USAŞ, 1989 yılı başlarında İskandinav Hava Yollarına (SAS) satılmıştır. USAŞ'ın nominal sermayesinin (10 milyar TL. % 70'i, 14 milyon dolar karşılığında SAS Service Inc.'e devredildi. 1989-98 dönemlerini kapsayan 10 yıl süre için SAS şirketi, brüt kârın % 21'ini Kamu Ortaklığı İdaresine ödemeyi garanti etmiştir. Ayrıca nominal sermayesinin % 30'u belirli bir süre sonra özel kişilere ve öncelikle USAŞ'ta çalışan işçilere satılacaktır(4). Şöyle ki:

USAŞ'ın yabancı bir şirkete satılmasında amaç, bu kuruluşun yaptığı işlerin kalitesini yükseltmek ve uluslararası standartlarda yeni teknoloji ve know-how kazanmasını temin etmektir.

SAS'ın beş yıllık bir süre içinde % 6.7 milyon değerinde yeni yatırımlar yapması ve özellikle turizm ve otelcilik alanına girmesi beklenmektedir. Ancak, bu yatırımlar henüz gerçekleşmemiştir.

Kısmen özelleştirilen diğer büyük KİT Petkim'dir. 1989 yılından itibaren Petkim'in satış fiyatları ve üretiminin belirlenmesinde yeni yönetime serbesti tanınmıştır. Petkim'in kapasitesini rantabl bir şekilde kullanmak ve kârlılık ve verimliliğini geliştirmek için Petkim'e bağlı birçok işletmede rehabilitasyon çalışmaları sürdürülmektedir.

1990 yılının ikinci yarısında Petkim'in nominal 2 milyar TL değerindeki sermayesinin % 8'i halka satılmak üzere borsaya sürüldü. Bu uygulamayla Petkim hisselerinin satışından 384.4 milyar TL gelir sağladığı gibi, hisse senedi sahiplerinin sayısı da 75.993'e yükselmişti(5).

Gerçekte, Petkim yönetimi daha ziyade şirketin piyasadaki payını sürdürmek ve üretim kapasitesini 1998 yılına kadar iki misline çıkarmayı düşünmektedir. Dolayısıyla, kapasitesini genişletmek için gerekli finansal kaynakları sağlamak amacıyla yabancı şirketlerle ortaklık kurmayı tercih etmektedir(6).

(3) A.g.e., s.29.

(4) Gültekin,B. (1989) USAŞ'ın Özelleştirilmesi, Kamu Ortaklığı İdaresi Yeniden Yapılanma, 1 Ekim 1989.

(5) Ekonomik Bülten (1990), 30 Temmuz, 5 Ağustos sayıları.

(6) Kjellstrom,S.B. (1990) Privatisation in turkey. World Bank Working Papers November.

Tablo 2: Blok Satışla Özelleştirilen Kuruluşlar (1989-1992)

Özelleştirilen Kuruluşlar	Tarih	Devlet Payı (%)	Satılan Hisse (%)	Satın alan kuruluş	Satış hasılatı (milyon TL)
USAŞ	09.12.1989	100.00	70.00	SAS Service	32.014.8
Afyon Çimento	09.05.1989	99.59	51.00	SCF	30.371.4
Ankara Çimento	09.05.1989	99.30	99.30	SCF	77.097.0
Balıkesir Çimento	09.05.1989	98.30	98.30	SCF	53.733.7
Pınarhisar Çimento	09.05.1989	99.90	99.90	SCF	58.406.8
Söke Çimento	09.05.1989	99.60	99.60	SCF	25.699.3
TOFAŞ Oto Tic.	22.02.1991	39.00	16.00	Fiat Oto SPA	42.204.8
Niğde Çimento	13.03.1992	99.83	87.10	OYAK-Sabancı	139.216.5
TOPLAM					458.744.3

Kaynak: T.C. Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı Faaliyetleri, 1984-1992, s.12. SCF: Société Ciment des Français.

Tablo 3: 1993 Yılı'nın İlk 3 Ayında Özelleştirilen Devlet İştirakleri

Kuruluşlar	Satılan devlet hissesi (%)	Satın alan Kuruluş	Toplam Gelir (milyon TL)
Tat Konserve	17.27	Koç Holding	41.440
Camsan Ağaç	26.83	Gökhan Poyraz	8.000
Çaybank	49.00	Derviş Temel	13.500
İpragaz	51.00	Primagaz	350.000
Niğde Çimento	87.10	Koç Holding-Oyak	140.000
TOPLAM			552.940

Kaynak: Hürriyet, 27 Mart 1992: s.5, ayrıca, Sarsel 1992: s.19.

Sümerbank kamu sektöründe en kârlı ve verimli çalışan KİT'lerden birisidir. Dolayısıyla bu kuruluşun özelleştirilmesinden doğacak yararlar çok kez sorgulanmaktadır. Bilindiği gibi, Sümerbank banka holdinge dönüştürülerek Kamu Ortaklığı İdaresi'ne bağlanmıştır. Ancak bu Sümerbank'ın yasal konumunda karmaşa yaratmıştır. Müşavirlik yapan firmaların raporu tamamlanmış, fakat özelleştirilmesi için henüz bir dizi kararlar alınmıştır.

Mayıs 1991 tarihinde Tüpraş (Türkiye Petrol Rafinerisi) kısmen özelleştirildi ve % 122.64 oranında Tüpraş hissesi ile Petrol Ofisinin % 4'lük hissesi borsada satışa çıkarılmıştır. Tüpraş, ülkenin petrol ihtiyacının % 87'sini, Petrol Ofisi de, yakıtın % 60'ını yurt içinde pazarlamaktadır(7).

Özelleştirme sonunda Tüpraş'tan sağlanan gelir 24.2 milyar TL, petrol ofisi hisse satışından ise 57.8 milyar TL'dir. KOİ'den yapılan açıklamaya göre, Tüpraş ve Petrol Ofisinde çalışan işçiler ve emekliler hisse senedi satışından öncelik kazanacaklardır.

Tüpraş'ın 1989'daki net kârı 1.7 milyar TL ve 1990'daki net kârı da 207 milyar TL'ye ulaşmıştır. Ayrıca Petrol ofisi'nin net kârı da, 1989'da 55.7 milyar TL'den 1989'da 139 milyar TL'ye ve 1990'da 199.4 milyar TL'ye ulaşmıştır(8).

Kuşkusuz, tekel gücü büyük olan bu iki kamu kuruluşunda, gözlenen üstün performans, bu kuruluşların fiyat artışlarına bağlanabilir bu kârlar iç verimlilikte kaydedilen bu iyileşmeden doğmamıştır. Aksine, Tüpraş ve Petrol Ofisi'nin yönetim, üretim teknolojisi ve fiyatlama politikaları açısından ciddi yapısal reformlara ihtiyaçları vardır(9).

9.2. KOALİSYON HÜKÜMETİ VE ÖZELLEŞTİRME

Ekim 1991'de DYP ile SHP'den oluşan Koalisyon hükümeti dikkatini daha çok, yapısal değişiklikler ve KİT'lerin performans sorunları ve kamu borçlanmalarından kaynaklanan enflasyon konularına çevirmiştir. Devlet borçlarının azaltılması ve devlet harcamalarının seviyesi ve içeriğinin kontrol edilmesi başlıca hedef olmuştur(10).

Böylece, özerkleştirme ve özelleştirme koalisyon hükümetinin programına girmiş ve yeni strateji serbest piyasa ekonomisi normlarına dayanmıştır. Demirel hükümeti döneminde, kamu kuruluşlarının ve devlet iştiraklerindeki hisselerin satışına eskiden olduğu gibi devam edilmiştir. Ancak, büyük kamu kuruluşlarının reorganizasyon ve rehabilitasyon çalışmaları sürdürülmektedir. 1988-1992 döneminde hisseleri KOİ'ye transfer edilen ve kısmen satışı gerçekleştirilen kamu kuruluşlarının listesi Tablo 1,2 ve 3'de gösterilmiştir(11).

(7) Yeni Ekonomi, Mayıs 1991, s.1.

(8) Yeni Ekonomi, Mayıs 1991, s.4.

(9) Karataş, Cevat, Görüş Dergisi, 1993 (Özelleştirilen KİT'lerde Kârlılık ve Verimlilik), s.31.

(10) A.g.e., s.31.

(11) A.g.e., s.32.

9.3. ÖZELLEŞTİRME SONRASINDA PERFORMANS VE VERİMLİLİK

Mülkiyet değıştirmenin üretim etkinliği üzerindeki etkisini ölçmek oldukça zordur. Çünkü üretim ölçeğı ve mal birleşiminden izole ederek mülkiyet transferinin verimlilik üzerindeki etkisini hesap etmenin zorluğu açıktır(12). Dolayısıyla kamu kuruluşlarının finansal ve ekonomik performansının özel işletmelerin performansından daha kötü olduğu yargısına varan bir genelleme yapmak güçtür.

Belki de yapılacak en iyi şey genel bir değerlendirmeye en uygun performans ölçülerini kullanmaktır.

Tek bir kriterin fazla anlamlı olacağı söylenemez. Serbest rekabet koşullarında kârlılık oranını ölçmeye çalışır. Öte yandan, kâr/toplam net varlıklar oranı ise toplam varlıklar açısından işletme kârını ifade eder. Başka bir ifadeyle bu kriter, sabit varlıklar ile cari varlıkların alımında harcanan fonlar açısından kârlılık oranını temsil eder. Analizlerde, sabit fiyatlar kullanılarak reel kârlılık izlenmiştir(13).

Özelleştirilen Kamu Kuruluşlarının Finansal Performansı

Tablo 4'te görüleceğı üzere Teletaş'ın satış hasılatı ve kâr/satış hasılatı oranı 1989 ve 1990 arasında artış kaydetmiştir. Satış hasılatı 100 milyar TL'den 169 milyar TL'ye yükselirken, kârlılık oranı da 1986'daki düşük bir oran olan % 2.96'dan, 1989'de % 20.29'a ve 1990'da % 12.42 seviyesine ulaşmıştır (Sabit fiyatlarla).

Özelleştirme sonrası 1989-1990 döneminde, sabit fiyatlarla Petkim'in satış hasılatı aynı seviyede kalmıştır. Kârlılık oranı ise 1989'da % 28.65 iken 1990'da % 13.52 oranına düşmüştür.

Erdemir için, aynı artışlardan söz etmek mümkün değildir.

Erdemir'in satış hasılatı azalmıştır. Buna mukabil, Erdemir'in kârlılığı, 1989'da % 36.1'e ve 1990'da % 26.90'a yükselmiştir. Bunun, ürün fiyatlarına yapılan zamlardan kaynaklandığını söylemek mümkündür.

İlginç bir sonuç ise Yemsan'n aynı dönemde negatif bir performans göstermesidir.

(12) Kirkpartrick,C. (1987) The UK Privatisation Experience: is it transferable to LDCs the Oxford Centre for Management Studies, No.7.

(13) Karataş,Cevat. Görüş Dergisi 1993 (Özelleştirilen KİT'lerde Kârlılık ve Verimlilik), s.32.

Tablo 4: Özelleştirilen Kuruluşların Reel Satış Hasılatı ve Kârlılık Oranları 1988-1992
(Milyar TL. 1988 fiyatları ile)

	Özelleştirme Öncesi	Özelleştirme Sonrası	
	1986	1989	1990
1. İKTİSADİ DEVLET KURULUŞLARI			
TELETAŞ:			
Satış hasılatı	192.859.40	10.089.220	169.048.300
Kârlılık oranı (%)	2.95	20.29	12.42
USAŞ:			
Satış Hasılatı	-	-	-
Kârlılık Oranı (%)	-	-	-
YEMSAN:			
Satış hasılatı	116.520.20	134.668.670	105.095.380
ÇİTOSAN:			
Satış Hasılatı	-	-	-
Kârlılık Oranı (%)	-	-	-
PETKİM:			
Satış Hasılatı	283.070.70	1.053.419.400	1.007.384.600
Kârlılık Oranı (%)	7.23	28.65	13.52
ERDEMİR:			
Satış Hasılatı	-	1.169.153.200	874.033.130
Kârlılık Oranı (%)	-	36.11	26.97
TÜPRAŞ:			
Satış Hasılatı	-	5.925.378.900	6.432.401.300
Kârlılık Oranı (%)	-	1.82	1.67
2. DEVLET İŞTİRAKLERİ			
ARÇELİK:			
Satış Hasılatı	-	751.465.900	928.148.880
Kârlılık Oranı (%)	-	6.70	12.06
ÇUKUROVA ELEKTRİK:			
Satış Hasılatı	-	262.206.390	267.030.200
Kârlılık Oranı (%)	-	35.75	20.30
ÇELİK-HALAT:			
Satış Hasılatı	-	46.439.400	42.070.183
Kârlılık Oranı (%)	-	19.38	18.12
TOFAŞ TÜRK A.Ş.			
Satış Hasılatı	-	556.221.420	815.274.050
Kârlılık Oranı (%)	-	19.73	22.09

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası, Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşları Raporundaki tablolardan hesap edilmiştir.

* Satış hasılatı ve kârlılık rakamları GSMG deflatörü kullanılarak 1988 sabit fiyatlarına dönüştürülmüştür. (Görüş: Eylül 1993, Cevat Karataş)

Tüpraş'a ait verilerden çıkan sonuç ise, Tüpraş'ın görece olarak düşük bir performans gösterdiği'dir. 1989-1990 yıllarındaki kârlılık daha yüksek olmuştur. Arçelik, 1989'da % 6.7 ve 1990'da % 12.06'lık bir kârlılık oranı sergilemiştir. Oysa, Çukurova Elektrik hem 1989 (% 35.7) hem de 1990'da (20.30) oldukça yüksek bir kârlılık gerçekleştirmiştir. Bu arada, Çelik Halat'ın kâr/satış hasılatı oranı 1989'da % 19.3 ve 1990'da hemen hemen aynı seviyeyi sürdürmüştür. En çarpıcı finansal performans Tofaş Türk Oto İşletmesinde gözlenmiştir. Satış hasılatı 1989'da 109 milyar TL'den 1990'da 180 milyar TL'ye yükselmiştir. Tofaş'ın kârlılığı da ilk yıl % 19.7 ve ikinci yıl % 22.0 olmuştur.

Yukarıda sözü edilen kuruluşlar ile diğer kamu kuruluşlarının özelleştirme sonrasında kaydettikleri reel kârlılık oranları Tablo 4'te gösterilmiştir.

Société des Français'e satılan Çitosan'ın beş fabrikasında gözlenen kârlılık ve verimlilik aşağıda incelenmiştir.

Tablo 5: Özelleştirilen Çitosan Çimento İşletmelerindeki Finansal Performans
(Milyar TL. 1986 sabit fiyatları ile)

	Özelleştirme Öncesi	Özelleştirme Sonrası	
	1986	1989	1990
ANKARA ÇİMENTO:			
Satış tutarı	18.190.10	13.34	19.261
Kârlılık Oranı (%)	7.83	-15.80	-3.21
Kâr/Net Varlıklar oranı (%)	17.99	-30.41	-8.44
BALIKESİR ÇİMENTO:			
Satış tutarı	11.780.30	10.512	17.276
Kârlılık Oranı (%)	35.18	-12.59	-1.45
Kâr/Net Varlıklar oranı (%)	53.45	-17.55	-4.06
AFYON ÇİMENTO:			
Satış tutarı	11.004.40	11.589	13.822
Kârlılık Oranı (%)	19.89	15.40	16.09
Kâr/Net Varlıklar oranı (%)	54.48	46.94	49.29

Kaynak: Görüş: Eylül 1993 (Cevat Karataş), s.34.

Tablo 5'te görüldüğü gibi, özelleştirme sonrası dönemde (1989-1990) Ankara çimento ve Balıkesir Çimento işletmelerinde kârlılık oranı negatif iken, Afyon Çimento'da sürekli artış göstermiştir.

Tablo 6: Özelleştirilen Kamu Kuruluşlarında Emek Verimliliği 1986-1990 (1986 Sabit Fiyatlarıyla)

Kuruluş	1986		1989		1990	
	Ortalama işgücü sayısı	İşçi başına GSKD (000 TL)	Ortalama işgücü sayısı	İşçi başına GSKD (000 TL)	Ortalama işgücü sayısı	İşçi başına GSKD (000 TL)
A. Kamu Kuruluşları						
Teletaş	1715	24.164	1479	23.609	1718	18.471
USAŞ	-	-	-	-	-	-
Yemsan	1580	3.539	-	-	1676	2.978
Petkim (Yarımcı)	3628	7.957	3470	16.313	7297	13.428
Erdemir	-	-	8349	27.878	8595	15.659
Tüpraş Rafinerisi	-	-	4800	106.963	4830	161.828
Petrol Ofisi	-	-	7877	10.401	8000	11.642
B. Devlet İştirakleri						
Arçelik	-	-	3426	18.987	3434	26.193
Çukurova Elektrik	-	-	1249	37.966	1475	25.879
Çelik-Halat	-	-	508	16.283	513	15.054
Tofaş (Otomotiv)	-	-	4262	18.896	5712	22.175
Kepez Elektrik	-	-	354	22.829	-	-

Kaynak: İSO, 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, Raporlarındaki tablolardan hesap edilmiştir.

(Bkz.: 15 Ekim 1987, s.6-23, 22 Ağustos 1990, s.4-8, 22 Ağustos 1991, s.4-28)

* GSKD=gayri safi katma değer **GSMG deflatörü kullanılarak tüm rakamlar 1986 sabit fiyatlarına dönüştürülmüştür.

Görüş: Eylül 1993, Cevat Karataş, s.34.

Kâr/satış hasılatı oranı Afyon Çimento için 1989'da % 15.4 iken, bu oran, 1990'da % 16.09 olmuştur (sabit fiyatlarla). Negatif kârlılık gösteren Ankara Çimento ve Balıkesir Çimento'da bu olumsuz eğilim hem 1989, hem de 1990'da devam etmiştir.

Öte taraftan net varlıklar üzerinden kârlılık Çitosan'ın çimento işletmelerinde özelleştirme öncesi oldukça yüksekti. 1986'da Ankara Çimento'da bu oran % 50 dolayında idi. Şüphesiz, bu yüksek kârlılık oranı, Çitosan işletmelerini hem yurt içinde hem de yabancı firmalara çekici kılmıştır.

Çitosan'ın özelleştirilen üç çimento işletmesindeki finansal kârlılık çok ilginç bir gelişme göstermiştir. Özet olarak, 1989-1990 döneminde kâr/net varlıklar oranı Ankara ve Balıkesir işletmelerinde negatif iken, sadece Afyon Çimento işletmesinde kârlılık oranı % 46.9 ve % 49.2 seviyesinde oluşmuştur (Tablo 5). İstatistiki bilgilerin eksikliği nedeniyle Söke ve Pınarhisar çimento işletmelerindeki kârlılık için yorum yapmak mümkün değildir.

Özal hükümeti ve onu takip eden diğer ANAP hükümetleri deregülasyon konusunda oldukça liberal bir politika izlemişlerdir. Rekabetçi piyasanın üstünlükleri sürekli savunulmuştur. Ancak, USAŞ'ın İskandinav hava yollarına (SAS) tekel gücü ile birlikte

transfer edilmesi bazı eleştirileri de beraberinde getirmiştir. SAS yabancı bir firma olarak hava meydanları ve hava yollarına verdiği hizmetlerde hiç bir rekabetle karşılaşmamaktadır. Türkiye'deki hava meydanlarında verdiği ikram hizmetlerinde büyük bir avantajdan yararlanmaktadır. Hava meydanlarının birkaçında (İstanbul, Ankara ve İzmir) ikmal ve ikram hizmeti veren oldukça küçük olan Çelebi şirketi ise SAS ile rekabet edecek düzeyde değildir. Denebilir ki, SAS önemli bir tekel gücünü korumakta ve önemli maliyet avantajlarından yararlanmaktadır.

Özelleştirme sonrası dönemde, SAS şirketinin servis kalitesini yükselttiği ve işletme kârını da arttırdığı yolunda açıklamalar yapılmıştır. Ayrıca, emek verimliliğini artırmak için işçi sayısını düşürdüğü ifade edilmiştir. Veri eksikliği nedeniyle, SAS şirketinin gerçek kârlılığı ve performansı üzerinde yorum yapmak mümkün değildir. Bununla beraber, devlete düşen görev, hava alanları ve hava yollarına ikram yapan şirketler arasında rekabet ortamını geliştirmek ve SAS'ın devraldığı tekel gücünü sınırlayacak bazı tedbirleri almaktır.

9.4. ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLARDA EMEK VERİMLİLİĞİ⁽¹⁴⁾

Özelleştirilen kamu kuruluşları ile özel işletmeler arasında karşılaştırma yapmak pazar ortamı ve üretim teknolojilerindeki farklılıktan dolayı çok güçtür. Daha uygun olanı kuşkusuz, belirli bir zaman süresi için verimlilikte kaydedilen değişiklikleri izlemektir.

1986-1992 yılları arasında görev yapan hükümetlerin hepsi, özelleştirme politikasına büyük bir hız vermeye ve sağlıklı kararlar almaya gayret göstermişlerdir. Sermaye piyasasında devlet varlıklarına olan talep, devletin finansal gereksinimleri çeşitli satış metodlarının doğuracağı siyasal sorunlar gözönünde tutularak özelleştirme yöntemleri denenmiştir. Bazı hallerde bazı kamu kuruluşlarının satışı heyecan ve hevesle anons edilmiş, fakat daha sonra özelleştirmenin hızı yavaşlatılmıştır (Örneğin Netaş, BHT Hava Kargo, Petkim, Erdemir).

Kuşkusuz, kamu kuruluşlarının kendilerini uzun süre işletmeciliğe devam edecek bu konumda görmesi veya gelecekte satışa hazır hale getirilmeleri amacıyla geçici bir konumda tutulmaları yatırım kararlarını ve performanslarını etkilemiştir.

Kamu ortaklıklarının kısmi özelleştirilmesi (veya devlet hisselerinin satışı) daha kolay uygulamaya konulmuştur ve menkul kıymetler borsası da hisse senetlerini rahatlıkla emebilmiştir. Daha yaygın metod, aday kamu kuruluşlarına ait hisselerin küçük bir bölümünün halka satış veya blok halinde elden çıkarılması şeklinde oluşmuştur.

(14) Cevat Karataş, Görüş: Eylül 1993, s.35.

Oysa İngiltere'deki uygulamada görüldüğü gibi, kamu kuruluşlarının toptan borsada satışı henüz gerçekleşmemiştir.

Son yıllarda kaydedilen olumlu gelişmelere rağmen, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası geniş ölçüde devlet varlıklarının satış için fazla gelişmemiştir ve bu ,özelleştirmenin hızlandırılması yolunda ciddi problemler yaratmıştır.

Sadece küçük bir oranda devlet kuruluşları hisselerinin özel sektöre devredildiği bir ortamda kamu kuruluşlarının gerçek hisselerinin bir bölümünün satışının verimliliği artırdığını ileri sürmek de mümkün değildir. Kamu kuruluşlarında gözlenen kârlılık ve verimlilik elışmesini tamamen özelleştirmeye bağlamanın hatalı olacağı da açıktır.

Görölmüştür ki, özelleştirme sonrası dönemde Teletaş'ın kârlılığında önemli bir iyileşme olmuştur. Aynı olumlu gelişme Petkim ve Erdemir'de de gözlenmiştir. Ancak bu kuruluşların kârlılığındaki iyileşme kısmen ürün fiyatlarına yapılan zamlardan, kısmen de oluşturdıkları tekel gücünden kaynaklanmıştır. Yemsan tam tersine 1989-1990 döneminde çarpıcı olarak negatif bir performans sergilemiştir. Tüpraş'ta (petrol rafinerisi) ise orta seviyede bir kârlılık gerçekleştirmiştir.

1989-1990 dönemini kapsayan özelleştirme sonrası sürede, özellikle Netaş, Petkim ve Tüpraş'ta emek verimliliğinde önemli iyileşmeler olmuştur. Buna karşılık emek verimliliği Teletaş ve Erdemir'de düşme eğilimi göstermiştir. Yemsan'da ise negatif emek verimliliği gözlenmiştir (Tablo 6).

Petrol Ofisi'ndeki emek verimliliği ise özelleştirme sonrası dönemde hemen hemen aynı seviyede kalmıştır. Netaş, Petkim ve Tüpraş'taki işgücü verimliliğindeki iyileşme, özelleştirme sonrası dönemdeki brüt katma değerdeki artışa bağlanabilir.

Devlet iştiraklerinde en büyük işgücü verimliliği Arçelik ve Tofaş'ta (Otomotiv) gözlenmiştir. Çukurova Elektrik ve Çelik Halat'ta 1989-1990 dönemindeki emek verimliliği azalan bir eğilim göstermiştir.

1990'da, gayri safi katma değer işçi oranı olarak ifade edilen emek verimliliği Teletaş'ta 18.7 milyon TL, Netaş'ta 16.7 milyon TL ve Petkim'de 15.6 milyon TL olmuştur. En çarpıcı emek verimliliği gelişmesi Tüpraş rafinerisinde gözlenmiştir.

Böylelikle, özelleştirme programının en etkili olduğu kuruluşların Tüpraş, Arçelik ve Tofaş olduğu söylenebilir.

Çitosan'ın özelleştirilen 5 çimento fabrikasında gözlenen işgücü verimliliği (sabit fiyatlarla) ise Tablo 7'de gösterilmiştir (Tablo 7). Özelleştirme sonrası ve özellikle 1989'da

Çitosan'ın satılan çimento fabrikalarında emek verimliliğinin 1986'ya göre, önemli ölçüde azaldığı görülmüştür. Anılan yılda, en büyük verimlilik performansını Afyon Çimento işletmesi göstermiştir (işçi başına 9.8 milyon TL) sını Afyon Çimento işletmesi göstermiştir (işçi başına 9.8 milyon TL). Bunu 7.3 milyon TL ile Ankara Çimento izlemiştir. Denebilir ki emek verimliliği özelleştirmenin ilk yılında, başarısız kalmıştır. Bununla beraber, 1990 yılında, emek verimliliğinden çok önemli gelişmeler Ankara, Balıkesir ve Afyon çimento fabrikalarında görülmüştür (1990'da enbüyük verimlilik artışı 18.1 milyon TL ile Afyon Çimento fabrikasında ve 16.8 milyon TL ile Ankara Çimento fabrikasında olmuştur.

Eldeki verilerden ve yapılan hesaplamalardan çıkan sonuç şudur. Özelleştirme Çitosan'ın özelleştirilen işletmelerinde önemli emek verimliliği artışına yol açmıştır. Bu ilginç sonucun bir bakıma yeni yönetimin izlediği daha gerçekçi istihdam politikasından kaynaklandığı söylenebilir (Örneğin, Afyon ve Ankara Çimento işletmelerinde istihdam politikası gözden geçirilmiş ve bazı işçiler işten çıkarılmıştır).

Tablo 7: Özelleştirilen Çitosan Çimento Fabrikalarında Emek Verimliliği 1986-1990 (1986 fiyatları)

	1986			1986			1986		
	GSKD (000 TL.)	İşçi Sayısı	İşçi başına GSKD (000 TL)	GSKD (000 TL.)	İşçi Sayısı	İşçi başına GSKD (000 TL)	GSKD (000 TL.)	İşçi Sayısı	İşçi başına GSKD (000 TL)
Ankara Çimento	5.215.000	424	12.229	2.521.793	344	7.330	5.527.920	328	16.853
Balıkesir Çimento	5.631.000	395	14.255	3.062.913	734	4.172	4.957.498	375	13.219
Afyon Çimento	4.157.900	390	10.661	3.400.594	344	9.885	5.910.756	325	18.186
Söke Çimento	2.113.200	296	7.139	-	-	-	-	-	-
Pınarhisar çimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Kaynak: İSO, 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, Raporlarındaki tablolardan hesap edilmiştir.

(Bkz.: 1 Ekim 1987, 6-32, 22 Ağustos 1990, s.4-8, 22 Ağustos 1991, s.4-28)

GSKD= gayri safi katma değer **GSMG deflatörü kullanılarak tüm rakamlar 1986 sabit fiyatlarına dönüştürülmüştür.

Onuncu Bölüm

KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Özelleştirme son 15 yıla damgasını vuran bir kavram, ekonomik bir sistem olmuştur. Türkiye'de 80'li yılların ortalarından başlayarak girişilen özelleştirme çalışmaları bugün daha sistemli, ilkel ve programlı olarak hızla devam etmektedir.

24 Kasım 1994 tarihinde TBMM'since kabul edilen 4046 sayılı kanunla özelleştirmenin hukuksal ve yönetsel çerçevesi belirlenmiştir.

10.1. ÖZELLEŞTİRMENİN HEDEFLERİ

Türkiye'de özelleştirme denilince genelde kamu iktisadi teşebbüslerinin hisselerinin tamamının veya bir bölümünün özel kişilere satılması anlaşılmaktadır. Bu husus, 4046 sayılı Yasanın 1. maddesinde açıkça ifade edildiği gibi;

- a) İktisadî devlet teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının,
- b) Kamu iktisadî teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticarî amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu paylarının,
- c) Devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile Hazineye ait payların,
- d) Genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve kamu iktisadî teşebbüslerinden kamu iktisadî kuruluşlarının gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklarının ve iştiraklerindeki paylarının,
- e) Belediye ve il özel idarelerine ait ticarî amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının,

f) Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, li-manlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri) ile bu Kanunun 35'inci maddesinin (B) fıkrasında belirtilen kamu iktisadî kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi haklarının.

Ekonomideki verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemektir.

Öte yandan, geniş anlamda özelleştirme kavramı ile, idarece yerine getirilmekte olan bazı kamu hizmetlerinin özel kişilere bırakılması, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu hizmetinin finansmanının gerçek bedelinin veya önemli bölümünün yararlanarlardan alınmak suretiyle (vergi yerine harç veya fiyat) özelleştirilmesi ve kamusal düzenlemelerle ekonomik hayat üzerindeki zorlamaların azaltılması veya basitleştirilmesi, piyasa mekanizmalarının işlevinin artırılması da anlatılmaktadır(1).

Aslında, Türkiye'de 80'li yıllardaki uygulamalara baktığımızda, KİT'lerin satışı olarak bilinen dar anlamdaki özelleştirme dışında, yukarıda değindiğimiz, geniş anlamında özelleştirme olarak nitelenilebilecek örneklere de rastlanılmaktadır. Nitekim, TEK dışında özel kişilerin elektrik üretim iletim ve dağıtım ile görevlendirilmesi, Karayolları Genel Müdürlüğü dışında özel kişilerin otoyol yapımı ve işletilmesi ile görevlendirilmesi hakkındaki yasal düzenlemelerin çıkarılması ve uygulamaya geçilmesi; tütün ve çay konusundaki tekellerin kaldırılması, radyo ve televizyon alanındaki tekelin de kaldırılmak üzere olması geniş anlamda özelleştirme örnekleri arasında sayılabilir(2).

Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesine girişilirken hedefler nelerdi? Şurası bir gerçek ki özelleştirmedeki amaçlar ülkeye göre değişmemektedir. Aslında değişen, bu amaçlar arasındaki öncelikler olmaktadır. Nitekim, özelleştirmenin vatani sayılan İngiltere'de 1986 yılında yayımlanan "Beyaz Kitap"da beklentiler şöyle açıklanmaktadır(3).

- Sanayide hükümet müdahalesini azaltmak,
- Teşebbüslere, kamu garantisi olmadan, ihtiyaçları oranında mali piyasalardan borçlanma serbestisi tanımak,

(1) Can,Aktan. Özelleştirme, İzmir, s.79-81 ve 114-115; J.Chevallier, Les Enjeux de la dereglementation, RPD, 1987.

(2) T.Tan, Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine, Türk İdare Dergisi, Mart 1988, sayı 378, s.73-90.

(3) G. Chouraqui, "Les privatisations en Grande - Bretagne: Les lecons d'une experience", **Revue Francaise d'Economie**, vol: IV, No: 2, 1989, s.46.

- Kamu idarelerinin finansman ihtiyaçlarını azaltacak şekilde kaynaklarını arttırmak.
- Hisse senedi sahipliğini olabildiğince yaygınlaştırmak,
- İşçilerin çalıştıkları teşebbüslerin faaliyet sonuçları ile yakından ilgili duruma gelmelerini sağlamak,
- Her düzeyde rekabeti geliştirerek tüketicilerin en uygun fiyatla kaliteli mal ve hizmetlerden yararlanmalarını sağlamak.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi de özelleştirmelere (avantaj ve sorunlar) ilişkin Kararında (3 Ekim tarihli ve 953 (1990) sayılı Karar) özelleştirmeden beklentiler şöyle belirlemektedir:

- Verimliliği arttırmak,
- Fiyatları düşürmek,
- Kıt kaynakları toplumda etkin biçimde bölüştürmek,
- Açık veren kamusal faaliyetler konusunda devlet bütçesini küçültmek,
- Gelir sağlamak,
- Kamuda çalışan sayısını azaltmak,
- Aşırı tekelci konumdaki kamu kesimi sendikalarının gücünü azaltmak.

Türkiye'de özelleştirme uygulamasına başlanırken dönemin yetkilileri amaçlarını şöyle açıklamışlardır(4):

- Ekonomide piyasa koşullarına işlerlik kazandırmak, ekonomik büyümeyi hızlandırmak, verimliliği arttırmak,
- Sermaye piyasalarının gelişmesini sağlamak, sermayenin tabana yayılmasını teşvik etmek,
- Devlet bütçesi üzerindeki KİT yükünü hafifletmek ve ortadan kaldırmak.

Bu genel amaçlar daha sonra bir başka yetkili tarafından öncelik sırasına göre ayrıntılı olarak şöyle sıralanmıştır(5)

- Piyasa güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmelerine imkan verilmesi,
- Verimlilik ve üretkenliğin artırılması,
- Mal ve hizmetlerin nitelik, nicelik ve çeşitliliklerinin artırılması,
- Mülkiyetin tabana yayılması,
- Sermaye piyasasının gelişiminin hızlandırılması,

(4) C.İsrafil, "Türkiye'de Özelleştirme", **Yeniden Yapılanma**, Sayı: 1, s.3.

(5) TKKOİ Başkanı Ö. Özuygur'un açıklaması için bkz. **Anahtar**, MPM yayını, Temmuz 1989, Sayı: 7, s.4.

- KİT'lere Hazine tarafından sağlanan finansal desteğin minimize edilmesi,
- KİT'lerin tekelci fiyatlarının ve dolaylı vergilerinin azaltılması,
- Bürokratların KİT'leri yönetmek yerine politika ve mevzuat üzerinde çalışmalarına imkan sağlanması,
- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin çekilmesi,
- Çalışanlara pay senedi verilmek suretiyle işgücü verimliliğinin artırılması,
- Endüstrideki kamu ve özel mülkiyet arasındaki dengenin yönünün değiştirilmesi,
- Yabancı yatırımlar vasıtasıyla uluslararası ekonomik politik bağların kuvvetlendirilmesi,
- Mevcut sermaye yatırımlarının getiri oranlarının yükseltilmesi,
- Devlete gelir sağlanması.

Türkiye'de özelleştirme uygulamasına girilirken geniş bir amaçlar yelpazesi çizilmiştir.

10.2. ÖZELLEŞTİRMENİN HUKUKSAL ALTYAPISI

Türkiye'de özelleştirme uygulamasına girilirken bazı yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, bunların sağlam bir altyapı oluşturmadığı yapılan özelleştirme uygulamalarında ortaya çıkmıştır.

10.2.1. (2983) Sayılı Yasa

Bu alanda ilk yasal düzenleme 29.2.1984 tarihli ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun'dur (RG; 17.3.1984, sayı: 18344). Bununla İDT ve KİK'ler dahil kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü altyapı tesisleri ile KİT'lere ait tesisler için "gelir ortaklığı senedi" ile KİT'ler için "hisse senedi" çıkarılması ve "işletme hakkı" verilmesine ilişkin hükümler getirilmiştir.

2983 sayılı Yasada, 3188 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle, "hisse senedi", KİT'ler ile bunlara ait tesislere gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması için çıkarılacak senetler olarak tanımlanmıştır. "İşletme hakkı" ise, KİT'lere –yurt dışındakiler de dahil– ait müessese, işletme, bağlı ortaklık ve benzerlerinin belirli süre ve koşullarla gerçek ve tüzel kişilerce işletilmesini ve varsa ürünlerinin pazarlama ve dağıtımının yapılması anlamına gelmektedir(6). Buna göre;

(6) T.Tan, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, Amme İdaresi Dergisi, Mart 1991, s.30.

2983 sayılı Yasa ile **Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK)** da oluşturularak, Kurula aşağıdaki görevler verilmiştir.

- Hisse senetlerinin adedi, değeri ve bunlarla ilgili diğer hususları karara bağlamak,
- Tesislerin gerçek ve tüzel kişilerce işletilmesi ve bunun koşulları hakkında karar vermek,
- Gerekli görülen hallerde hisse senetlerinin satın alınmasına ve tekrar satılmasına karar vermek.

Aynı Yasa ile TKKOK'nun kararlarını uygulamak ve Toplu Konut Fonu ile Kamu Ortaklığı Fonunu idare etmek üzere, başbakanlığa bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip **Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ)** kurulmuştur.

Daha sonra 304 sayılı KHK ile TKOK'nun yerini **Yüksek Planlama Kurulu (YPK)** almış; 414 sayılı KHK ile TKKOİ'nin **Toplu Konut İdaresi (TKİ)** ve **Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ)** olarak ikiye ayrılması sonucu KTOİ, 2983 sayılı Yasada YPK'nun yerini almıştır. 414 sayılı KHK ile 2983 sayılı Yasada bazı değişiklikler yapılarak Kamu Ortaklığı İdaresi'nin görevleri yeniden düzenlenmiştir. Buna göre:

- Gelir ortaklığı senedi, hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı verilmesini sağlamak,
- Çıkarılacak gelir ortaklığı senetleri ile hisse senetlerinin adedi, değeri ve bunlarla ilgili hususları belirlemek,
- Tesislerin gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesi koşullarını belirlemek,
- Gelir ortaklığı senedi ile gelirleri satılacak altyapı tesislerinin tarife ve ücretlerini saptamak,
- Gerektiğinde gelir ortaklığı senetlerinin ve hisse senetlerinin satın alınmasını ve tekrar satılmasını sağlamak,
- Devlet garantili veya garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetlerin çıkarılmasını sağlamak KOİ'nin görevleri arasındadır.

Öte yandan, 2983 sayılı Yasaya (m.14) 3188 sayılı Yasa ile eklenen "vergî istisnaları" **matlabı** ile bu yasa kapsamındaki KİT ve tesislerinin gerçek ve tüzel kişilerin ortaklığına açılması ve işletme hakkı verilmesi işlemlerine ve bunlarla ilgili bütün kağıtlara her türlü vergi resim ve harç istisnası getirilmiştir.

4046 sayılı Yasanın 1. maddesinin (A) Bölüm'de "Kapsam" başlığı altında belirtilen hususlar aynı maddenin (B) Bölümünde amaca yönelik işlerin hangi organlar tarafından ifa edileceği belirtilmiştir. Bu itibarla, Toplu Konut İdaresi ve Kamu Ortaklığı İdaresi yerine,

- a) "Özelleştirme Yüksek Kurulu"nın ve "Özelleştirme İdaresi Başkanlığı"nın kurulmasına, görev ve yetkilerinin belirlenmesine,
 - b) "Özelleştirme Fonu"nın ve "Kamu Ortaklığı Fonu"nın kurulmasına ve bu fonların kaynakları ile kullanım alanlarının belirlenmesine,
 - c) "Özelleştirme uygulamaları"na,
 - d) "Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı"nda toplanan paraların nemalandırılmasına,
 - e) Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda hizmet akdine dayalı olarak çalışan personelden özelleştirme uygulamaları sonucu işsiz kalabilecek olanlara malî ve sosyal haklar sağlanmasına,
 - f) Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan kamu personelinin özlük ve sosyal haklarına,
- ilişkin hükümleri kapsadığı

Genel ve katma bütçeli idarelerde bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri) işletme haklarının verilmesi veya kiralanması ile kamu iktisadî teşebbüsleri arasında yer alan ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede tanımlanmış bulunan "kamu iktisadi kuruluşları"nın ve bunların müessesesi, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, mülkiyetin devri dışında kalan yöntemler ile özelleştirilmesi bu Kanun hükümlerine tabidir. Ancak, bu kuruluşların mülkiyetinin devrine ilişkin hususlar, kuruluşların gördükleri kamu hizmetinin esaslarına ve özelliklerine göre ayrı kanunlarla düzenlenmektedir.

Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Görevleri, 4046 sayılı Yasanın 3.maddesinde şöyle belirlenmiştir: Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği bir Devlet Bakanı, özelleştirmeden sorumlu Devlet Bakanı (bu konuda görevlendirilmiş bir Devlet Bakanının olmaması halinde Başbakanın belirleyeceği diğer bir Devlet Bakanı), Maliye Bakanı ile Sanayi ve Ticaret Bakanından oluşan Özelleştirme Yüksek Kurulu (Kurul) kurulmuştur. Kurul, üyelerin tamamının katılımı ile toplanır ve kararları oybirliği ile alır. Kurulun sekreteryası hizmetleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yürütülür.

Kurulun görevleri aşağıda belirtilmiştir.

a) Bu Kanunun 1'inci maddesinde sayılan kuruluşların "özelleştirme kapsamına" alınmasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibarıyla özelleştirilebilir nitelikte olmayanların malî ve hukukî açıdan "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,

b) 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,

c) Kuruluşların; satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri aynî hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukukî tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirlemek,

d) Özelleştirme programına alınan kuruluşların "satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri aynî hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukukî tasarruflarla gerçek ve/veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi" yöntemleriyle Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen nihaî devir işlemlerini onaylamak,

e) Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan gerekli görülenlerin küçültülmesine, faaliyetlerin süreli veya süresiz olarak durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine karar vermek,

f) Yurt içinde 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,

g) 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,

h) Özelleştirme Fonu ve Özelleştirme İdaresinin gelir gider programlarını görüşerek onaylamak,

ı) Özelleştirme idaresinin yıl içindeki uygulamaları ile gelecek yıl programlarını değerlendirerek varsa aksaklıkları giderecek tedbirleri almak,

i) Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen işleri karara bağlamak.

Kurul, hizmetin ifası için yarar gördüğü hallerde parasal sınırları ile usul ve esaslarını açıkça belirlemek kaydıyla bu maddenin (d) ve (g) bentlerinde yazılı konularda Özelleştirme İdaresi Başkanlığına yetki verebilir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri; aynı Kanunun 4.maddesinde şöyle belirlenmiştir. Başbakana bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (İdare) kurulmuştur. Başbakan bu Kanunla ilgili yetkilerini görevlendireceği özelleştirmeden sorumlu bir Devlet Bakanı vasıtasıyla kullanabilir. İdare geçici bir teşkilat olup özelleştirme süreci sona erdiğinde elemanları ihtisaslarına göre ilgili kuruluşlara nakledilirler.

İdarenin görevleri aşağıda belirtilmiştir;

a) Kurul kararlarını uygulamak,

b) Kurul tarafından verilen görev ve yetkililerle ilgili konularda karar vermek ve gerekli işlemleri yürütmek,

c) Kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına veya özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların eski statülerine iade edilmesi veya özelleştirme programındaki kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar verilmesi konusunda Kurula teklifte bulunmak,

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

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

f) Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan, anonim şirket statüsünde olan ve anonim şirket haline dönüştürülen kuruluşların sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye, diğerlerinde ise özelleştirme uygulamaları sonucu devredildikleri tarihe kadar bunların sermaye miktarını tespit etmek, kuruluş, birleşme veya bölünmelerinde gerekli düzenlemeleri yapmak, mal varlıkları ile hak ve yükümlülüklerine ilişkin esasları tespit etmek, hesapları ve faaliyetleri ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmak, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almak,

g) Özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği özelleştirme ile ilgili her türlü işlemi yürütmek,

h) Kanunî sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla, kuruluşların malî, idarî ve hukukî yapıları ile ilgili olarak düzenlemeler yapmak,

ı) Özelleştirme programındaki kuruluşların; kaynak kullanımlarına, taşınmaz edinmelerine, kiralamalarına ve bu taşınmazlar üzerinde sair âkitler yoluyla tasarruf etmelerine, yurt içi ve yurt dışı borçlanmalarına, verimliliğin artırılması ilkesi gözönünde bulundurularak yapılacak personel alımı ve azaltılmasına, çalışma şartlarına, personelinin yurt dışı geçici görevlendirilmelerine ilişkin talepler hakkında karar vermek,

i) Kuruluşların yönetim kurulu başkanlığı ve üyelikleri ile denetim ve tasfiye kurulu üyelikleri ve genel müdürlükleri ile ait oldukları kuruluşlardan ayrı olarak özelleştirme programına alınan ve anonim şirkete dönüştürülmelerine gerek görülmeyen müesseselerde, müessese müdürlükleri ve yönetim komitelerine, işletme ve işletme birimlerinde bunların müdürlüklerine yapılacak atamalar ve bu görevlerden alınma işlemlerine ilişkin olarak Başbakana teklifte bulunmak (bu görevlere atanacaklarda 4 yıllık yüksek öğrenim görmüş olma şartı aranır),

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

k) Kuruluşların sermayelerine aynî sermaye konulması hallerinde aynî sermayenin değerlendirmesini yapmak veya yaptırmak,

l) Özelleştirme Fonunu idare etmek,

m) Hizmetin gerektirdiği her çeşit araştırma, proje işleri, reklam, tanıtım, halkla ilişkiler işlemleri ve malî denetim ile hukukî, teknik, idarî ve malî değerlendirme işlemlerini yapmak ve/veya bu işlerin danışman görevlendirilmesi suretiyle yaptırılmasını temin etmek,

n) özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlara, özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği hallerde borç vermek, kamu bankalarının uyguladığı en yüksek ticarî faiz oranını aşmamak kaydıyla Özelleştirme Fonundan sağlanacak finansmana uygulanacak faiz oranlarını ve şartlarını belirlemek,

o) Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak.

İdare hizmetin ifası için yarar gördüğü hallerde usul ve esaslarını açıkça belirlemek kaydıyla bu maddenin (a), (b), h() ve (ı) bentlerinde yazılı konularda özelleştirme programındaki kuruluşlara yetki verebilir.

İdare Hizmet Birimleri, aynı Yasanın 5. maddesi şöyle açıklanmıştır:

a) İdarenin ana hizmet birimleri; Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı, Finansman ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı, Proje Değerlendirme ve Hazırlık Daire Başkanlığı, İstihdam ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı, Danışmanlık Hizmetleri Daire Başkanlığı, İhale Hizmetleri Daire Başkanlığından oluşur.

b) İdarenin danışma birimleri; Hukuk Müşavirliği, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlığı, Başkanlık Müşavirleri, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığından oluşur.

c) İdarenin yardımcı birimleri; Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, İdarî ve Malî İşler Daire Başkanlığı, Savunma Uzmanlığından oluşur.

Başkan ile bu maddenin (b) ve (c) bentlerinde belirtilen birimler 27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunda belirtilen görevleri yürütürler. İdarenin merkez ve İstanbul temsilciliği kadroları ekli (1) ve (2) sayılı cetvelde gösterilmiştir.

Özelleştirme uygulamalarındaki temel ilkeler 4046 sayılı Yasanın 2.maddesinde aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

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

b) Kuruluşların özelliklerine ve içinde bulundukları şartlara göre özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi,

c) Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması,

d) Oluşabilecek tekелci bir yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi,

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

f) Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kamu bankalarının da öncelikle özelleştirilecek kuruluşlar arasına alınarak sūratle özelleştirilmesinin sağlanması,

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

İlkeleri esas alınır.

Yukarıda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda alınacak kararlarda öncelikler ile bunların tabi olacağı özelleştirme uygulamalarına ilişkin esas ve usuller kuruluşların nitelikleri ve ülke ekonomisinin gerektirdiği şartlar da dikkate alınarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca belirlenir.

Özelleştirilecek KİT'lerde personel durumu ile ilgili açıklamalar yine aynı Yasanın 6.maddesinde "Personel Rejimi" başlığı altında vurgulanmıştır. Buna göre:

İdare personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir. Başkan ve İdarenin her kademedeki yöneticileri sınırlarını açıkça ve yazılı olarak belirlemek şartıyla, yetkilerinin bir kısmını astlarına devredebilirler. İdare Başkanı müşterek kararname ile, Başkan Yardımcıları Başkanın teklifi ve Başbakanın onayı ile diğer personel ise Başkan tarafından atanır. Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanlığı ve Proje Grup Başkanlığı kadrolarına atanacaklarda, 4 yıllık yüksek öğrenim görmüş olmaları yanında görevlerini yerine getirebilecek bilgi ve tecrübeye sahip bulunmaları şartı aranır. Başkan ve Başkan Yardımcıları aylık, ek gösterge, zam ve tazminatları ile statüleri bakımından Başbakanlığa bağlı müsteşarlıkların müsteşar ve müsteşar yardımcıları hakkında uygulanan hükümlere tabidirler.

İdarede; Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, İnci Hukuk Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı, Avukat, Uzman (Şube Müdürü), Uzman, Uzman Yardımcısı ve Daire Tabibi Kadroları karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bunlar, istekleri halinde T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler.

Genel ve katma bütçeli idarelerde çalışanlar kurumlarının muvafakatı ile İdarede sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. İdarenin bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu personel, kurumundan aylıksız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler kendi ku-

rumlarında çalışıyormuş gibi addedilerek terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın süresinde terfileri yapılır. Bu personelin, kurumlarından aylıksız izinli olarak idarede çalıştıkları müddet karşılığı asıl bağlı oldukları kurumlarına karşı herhangi bir mecburî hizmet mükellefiyeti doğmaz.

Bu madde hükümlerine göre sözleşmeli olarak çalıştırılacakların sözleşme esas ve usulleri ile malî hakları Bakanlar Kurulunca tespit edilir.

Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan personelden idarece hizmetine ihtiyaç duyulanlar, ücreti ve özlük hakları kendi kuruluşu tarafından karşılanmak kaydıyla idarenin re'sen vereceği karar ile bu idarede görevlendirilebilir. Bu personel idarede görevli oldukları süre içinde kendi kuruluşlarında ücretli izinli sayılır.

İdare merkez teşkilatında fiilen çalışan personel ile bu maddeye göre idarede görevlendirilen personele 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Kanunun değişik 31'inci maddesinde yer alan oran ve miktarları geçmemek üzere idarece belirlenen esas ve usuller dahilinde fazla çalışma ücreti ödenir.

Mahkeme ve icra dairelerince idare lehine hükmedilip karşı taraftan tahsil olunan vekalet ücretlerinin dağıtımında 2.2.1929 tarih ve 1389 sayılı Kanun ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.

İdareye ait kadroların tespit, ihdas, kullanım ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlar 190 sayılı genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre düzenlenir.

Yasaklar ve Cezaî Hükümler, 4046 sayılı Yasanın 7.maddesinde şöyle açıklanmaktadır. Özelleştirme programında bulunan kuruluşlardan Sermaye Piyasası Kanunun kapsamına giren ve hisseleri borsada işlem gören kuruluşların; Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri, denetçileri, diğer personeli, Özelleştirme idaresi personeli ile Özelleştirme Yüksek Kurulu Başkan ve Üyeleri görevleri dolayısıyla bu kuruluşların hesap ve işlemleri ile işletmelerine ilişkin öğrendikleri, henüz kamuya açıklanmamış bilgileri açıklayamazlar. Bu bilgileri kendilerine veya üçüncü kişilere menfaat sağlamak amacıyla kullanarak, sermaye piyasalarında işlem yapanlar arasındaki fırsat eşitliğini bozacak şekilde mameleki yarar sağlamalarına yönelik olarak borsa içinde ve dışında bu kuruluşlarla ilgili menkul kıymet alımı satımı yapamazlar. Bu Kanunda yazılı Özelleştirme yöntemleriyle alıcı ve kiracı sıfatıyla yapılacak işlemlere, yararlanan sıfatıyla taraf olamazlar. Bu yasak, bu maddede belirtilen kişilerin eş ve çocuklarını da kapsar. Özelleştirme Yüksek Kurulu Başkan ve Üyeleri ile, Özelleştirme İdaresi Başkanı da kapsar. Özelleştirme Yüksek Kurulu Baş-

kan ve Üyeleri ile, Özelleştirme İdaresi Başkanı, Başkan Yardımcıları, Daire Başkanları, Hukuk Müşavirleri ve Değer Tespit Komisyonu Başkan ve Üyeleri, özelleştirilen kuruluşlarda, özelleştirme tarihinden itibaren, iki yıla kadar görev alamazlar.

Bu yasalara aykırı hareket edenler hakkında fiilin mahiyet ve önemine göre, birlikte veya ayrı ayrı hükmolunmak üzere, altı aydan iki yıla kadar hapis ve edindikleri haksız kazancın üç misli ağır para cezası ile cezalandırılırlar.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile Özelleştirme programına alınan kuruluşlarda çalışan personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılan personel Türk Ceza Kanununun 279'uncu maddesinde yazılı memurdan sayılırlar ve bu personelin özelleştirmenin paralarına ve para hükmündeki evrak ve senetlerine ve mevcutlarına karşı işledikleri suçlar ile bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterleri üzerinde işledikleri suçlar ile ifa ettikleri görevlerinden doğan suçlardan dolayı haklarında Türk Ceza Kanununun ikinci kitap üçüncü ve altıncı bablarındaki hükümler uygulanır.

İdarenin Bütçesi

İdarenin giderleri, Özelleştirme Fonunun % 5 (yüzde beş) ini aşmayacak şekilde Kurulca belirlenen İdare bütçesinden karşılanır. İdare bütçesinin ita amiri Başkandır (m.8).

10.2.1.1. Özelleştirme Fonu ve Kaynakları

Özelleştirme uygulamaları sonucu sağlanan tüm gelirler ile İdareye devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüleri ve özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından sağlanan gelirler. İdareye 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 toplanır (m.9).

10.2.1.1.1. Özelleştirme Fonunun Kullanım Alanları

Özelleştirme Fonu; 4046 sayılı Yasanın 10.maddesine göre;

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

b) Bu Kanunun 22'nci maddesi gereğince nakledilecek personele, atamalarının yapılp eski kurumları ile ilişkilerinin kesileceği tarihe kadar geçen süre için aylık ücret, sosyal hak ve yardımlar ile her türlü özlük haklarının ödenmesinde,

c) Bu kanunun 24'nüncü maddesi gereğince yapılacak ödemelerde,

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

e) İdareye devredilen kuruluşlarda idarî, malî ve hukukî yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasında,

f) İdarenin pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılmasında,

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

h) Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü mal ve hizmet alımında,

ı) İdarenin bütçesi için gerekli miktarların ayrılmasında,

j) Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesinde,

k) Bu Kanunun 23'üncü maddesi çerçevesinde, 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Ek 24'üncü maddesi gereğince yapılacak sosyal yardım zammı ödemelerinde,

l) Mevzuatla İdareye verilen sair görevlerin yerine getirilmesinde,

Kullanılır.

Özelleştirme Fonunda toplanan gelirlerin kullanımında; iş kaybı tazminatı ödemesi ve diğer hizmetlerin verilmesinde, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması amacıyla idarî, malî ve hukukî yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasına öncelik verilir.

Özelleştirme Fonundan genel bütçeye kaynak aktarılmaz. Ayrıca bu Kanunun Geçici 8'inci maddesi gereğince Kamu Ortaklığı Fonuna yapılacak aktarmalar hariç, Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir Fona aktarma yapılmaz.

Fonun hesap ve kullanım usul ve esasları ile fon bakiyelerinin nemalandırılmasına ilişkin esas ve usuller İdare tarafından hazırlanarak Kurulca onaylanacak yönetmelikle belirlenir.

Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği

2983 sayılı yasaya dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca çıkarılan "Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği"ne (RG; 13.9.1984, sayı: 18514, s.25 vd.) göre "Bağlı ortaklıklar ve benzerlerinden kamu payları halka açılacak olanlar 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname esasları çerçevesinde Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (YPK) tarafından tesbit edilir" (m.16). Gene bu Yönetmeliğe (m.17) göre, YPK tarafından gerçek ve tüzel kişilerin ortaklığına açılmasına karar verilen müessese ve işletmeler önce 233 sayılı KHK ve Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde bağlı ortaklık şeklinde A.Ş. statüsüne sokulmak zorundadır.

Yönetmelik (m.18) "satış esasları" başlığı altında şu ilkeleri getirmektedir: Bağlı ortaklıklar ve benzerlerinin Hazine, İDT, KİK ve bağlı ortaklıklara ait bulunan hisse senetleri, O.İ.B.'nin hazırlayacağı teklif üzerine YPK kararıyla belirlenen bedel üzerinden gerçek ve tüzel kişilere satılır ve ilgili kuruluşun muhasebe kayıtlarında daha sonra gerekli düzenlemeler yapılır. Satıştan elde edilen hasılat Kamu Ortaklığı Fonuna (KOF) gelir kaydedilir.

Hisse senedi satışlarında tesiste çalışanlara öncelik ve özel koşullar getirilmesine YPK karar verebildiği gibi; yöre halkına da buna benzer kolaylıklar tanıyabilmektedir. Gereken durumlarda hisse senetlerinin aynı gerçek veya tüzel kişilere belli oranlardan fazla satılmaması YPK'ca karara bağlanabilmektedir.

Hisse senetlerinin satışında yapılacak ilanların şekli, verileceği araç, adedi ve kapsamı Ö.B. tarafından belirlenecektir. Ayrıca 4046 sayılı Yasanın 29.maddenin de belirtildiği üzere 2983 sayılı Kanunun 5'inci maddesi madde başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Kamu Ortaklığı Fonunun Kullanım Alanları

Kamu Ortaklığı Fonu;

- a) Kamu Ortaklığı Fonundan finanse edilecek tesislerin finansmanında, bunların işletme, bakım, onarım, idame ve benzeri her türlü masraflarının karşılanmasında (m.5),
- b) İleride gelir ortaklığı senedi çıkarılacak veya işletme hakkı verilecek altyapı tesisleri ile diğer tesislerin finansmanında,
- c) Gelir ortaklığı senetleri için yapılacak her türlü ödemelerde,
- d) Gerekli görülen hallerde, piyasaya arz edilmiş olan gelir ortaklığı senetlerinin ve her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında,

e) Kamu Ortaklığı Fonunun mevzuatla belirlenen kullanım alanları ile ilgili her türlü işlemin yürütülebilmesi için gerekli harcamalarda,
Kullanılır.

Kamu Ortaklığı Fonu

Kamu Ortaklığı Fonundan finanse edilen proje ve işlerle ilgili olarak ihraç edilecek gelir ortaklığı senetleri ve her türlü kıymetli evrakın satışı, altyapı tesislerinin işletilmesi ve işletme hakkı verilmesinden sağlanan gelirler ile diğer mevzuatla tahsis edilen kaynaklar, ilgili kuruluşların bütçeleri dışında T.C. Merkez Bankasında kurulacak Kamu Ortaklığı Fonunda toplanır. Kamu Ortaklığı Fonu, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca yönetilir.

Yüksek Planlama Kurulunun Görevleri 2983 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi maddede başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir (4046 sayılı Kanun m.30):

- a) Gelir ortaklığı senetleri ve her türlü menkul kıymet ihracı ile diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine ve altyapı tesisleri için işletme hakkı verilmesine karar vermek,
- b) Gelir ortaklığı senetleri için piyasa şartlarına uygun ve bu senetlerin değerini artıracak yönde her yıl gelir dağıtım esaslarını tespit etmek,
- c) İhraç edilecek gelir ortaklığı senetleri ve her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın adedi, değeri ve bunlarla ilgili diğer hususlar hakkında karar vermek,
- d) Gelir ortaklığı senetleri ihracı suretiyle gelirleri satılan ve/veya satılacak olan altyapı tesislerinin tarife ve ücretlerini tespit etmek,
- e) İleride gelir ortaklığı senetleri çıkarılacak veya işletme hakkı verilecek altyapı tesisleri ile Kamu Ortaklığı Fonundan finanse edilecek diğer tesisleri belirlemek ve bu tesislerin finansmanı ile bunların işletme, bakım, onarım, idame ve benzeri her türlü masraflarının kısmen veya tamamen Kamu Ortaklığı Fonundan karşılanmasına karar vermek,
- f) Bakanlar Kurulunca yatırım programına alınan projelerden ileride gelir ortaklığı uygulamasına dahil edilecek altyapı tesislerini tespit etmek,
- g) Yurt içi ve yurt dışından Kamu Ortaklığı Fonunun kullanım alanlarında yararlanmak üzere kredi almaya, Devlet garantili ve garantisiz iç ve dış tahviller ve her türlü menkul kıymet ihracı ile diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine karar vermek,
- h) Kamu Ortaklığı Fonu bütçesini görüşerek karara bağlamak,
- ı) Organize sanayi bölgelerinin kamulaştırma ve inşaa yatırımları ile kalkınmada öncelikli yörelerdeki altyapı ve istihdamı artırıcı yatırımların finansmanı ile ilgili esaslar hakkında teşvik sistemi de gözönünde bulundurularak karar vermek diye vurgulanmıştır.

Onbirinci Bölüm

ÖZELLEŞTİRMEDE UYGULANAN YÖNTEMLER

11.1. ÖZELLEŞTİRMEDE HAZIRLIK ÇALIŞMALARI

Özelleştirme konusunda, 1985 yılında DPT kanalıyla bir araştırma yaptırılmıştır. Morgan Quaranty Trust tarafından yapılan bu araştırmanın sonucunda KİT'ler özelleştirmede önceliklerine göre üç ana grupta toplanmıştır:

1- Derecede öncelikli kuruluşlar: Tümüyle hemen satılabilir olanlar (TURBAN, THY ve USAŞ); çoğunluğu satılabilecekler (YEMSAN ve ÇİTOSAN); reorganizasyona tabi tutularak bir bölümü satılabilecek kuruluşlar (Tarım İşletmeleri Gn. Md. TPAO ve ETİBANK).

2- Derecede öncelikli kuruluşlar: Bazı bölümleri satılıp kalan bölümlerinin iyileştirilmesi gerekenler (SÜMERBANK, T. SÜT END. KURUMU); aşamalı olarak özelleştirilecekler. (PTT ve TEK) bu kuruluşların TTK kapsamına alınmaları ve muhasebe sistemlerinin iyileştirilmesi öneriliyor.

3- Derecede öncelikli kuruluşlar: Kamu hizmeti gören kuruluşlardır (DMO, TCDD, TUSAŞ, TMO, T.Zirai Donatım Kurumu ve T. Denizcilik İşletmeleri).

Özelleştirme yöntemi olarak da, kuruluşun özelliklerine göre, hisse senedi satışı, blok satış, parça satışı ve kiralama yöntemleri önerilmiştir(1).

4046 sayılı Yasanın 18.maddesinde Özelleştirme Yöntemleri, Değer Tespiti, İhale Yöntemleri belirlenmiştir. Özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin olarak özelleştirme yöntemleri, değer tespiti ve ihale usulleri aşağıda belirtilmiştir (m.18).

(1) Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD, İstanbul 1992, s.58-67.
(T.Tan, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, Amme İdaresi Dergisi, Mart 1992, Sayı 1, Cilt 25, s.35).

11.1.2. Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme programına alınan kuruluşlar aşağıda belirtilen yöntemlerden birinin veya birkaçının birlikte uygulanması suretiyle özelleştirilir.

a) Satış; 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 bulundukları şartlar da dikkate alınarak – yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzel kişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklıklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir.

b) Kiralama; Kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanma hakkının verilmesidir.

c) İşletme hakkının verilmesi; 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.

d) Mülkiyetin gayri aynî hakların tesisi; Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medenî Kanununda 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.

e) Gelir Ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukukî tasarruflar; Kuruluşların özellikleri ve yapıları da dikkate alınarak yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemleri dışında kalan ve genel hükümler ile özel kanunlarda belirtilen diğer yöntemlerdir.

İşin gereğine göre yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemlerinden hangilerinin uygulanacağına Kurulca karar verilir (4046 sayılı Kanun,m.18).

11.1.3. Değer Tespiti

4046 sayılı Kanunun 18/B maddesi hükmünce, özelleştirme programına alınan kuruluşların değer tespit işlemleri, bu kuruluşların nitelikleri ve bunlara uygulanacak özelleştirme yöntemleri de dikkate alınarak;

- a) İndirgenmiş nakit akımları (net bugünkü değer),
- b) Temettü verimi,

- c) Defter değeri,
- d) Net aktif değeri,
- e) Amortize edilmiş yenileme değeri,
- f) Tasfiye değeri,
- g) Fiyat/kazanç oranı,
- h) Piyasa kapitalizasyon değeri,
- ı) Piyasa değeri/defter değeri,
- i) Ekspertiz değeri,
- j) Fiyat/nakit akım oranı,

Gibi genel kabul görmüş değerlendirme metotları kullanılarak yapılır.

Bu değer tespit işlemleri İdare bünyesinde ve İdare Başkanının onayı ile en az beş üyeden oluşturulacak "Değer Tespit Komisyonları" veya İdare tarafından teklif ve Kurulca kabul edilecek "özel bağımsız ihtisas kuruluşları" tarafından yapılır. Komisyonlar, üyelerinin tamamının katılımı ile toplanır ve oy çokluğu ile karar alır. İdare Başkanı veya komisyon başkanınca lüzum görüldüğü takdirde komisyona yardımcı olmak üzere değerlendirme kararlarına katılmamak şartıyla yeteri kadar yerli ve/veya yabancı danışman görevlendirilebilir.

Özelleştirmeye ilişkin yapılan değer tespiti yöntemleri ve çalışmaları açıklık-şeffaflık ilkesi gereği kamuoyuna duyurulur.

11.1.4. İhale Usulleri

Özelleştirme işlemlerinde aşağıdaki ihale usulleri uygulanır:

(4046 Sayılı Kanun, 18/c maddesi)

- a) Kapalı teklif usulü,
- b) Pazarlık usulü,
- c) Açık artırma usulü,
- d) Açık teklif usulü,
- e) Belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü.

İşin gereğine göre yukarıda belirtilen ihale usullerinden birinin veya bir kaçının birlikte uygulanmasına İdarece karar verilir. İhale işlemleri İdare bünyesinde ve İdare Başkanının onayı ile en az beş üyeden oluşturulacak İhale Komisyonları tarafından yürütülür.

İhale şartları ihale öncesinde, ihale sonuçları ise ihale sonrasında açıklık-şeffaflık ilkesi gereği kamuoyuna duyurulur.

Uygulamaya geçiş için eski adı Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı (Yeni adı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı) Kurulunun 30.4.1987 tarih ve 54 sayılı kararı ile 2 KİT, 8 bağlı ortaklık ve 35 iştirak özelleştirme programına alınmıştır. Bunu diğer özelleştirme kararları izlemiştir. Tablo 1 (1986-1991) özelleştirme kapsamına alınan kuruluşları göstermektedir.

Programa alınan kuruluşlardan özelleştirilmiş olanlar ile özelleştirme yöntemleri ve bundan sağlanan gelirler (Tablo 2)'de gösterilmiştir.

Özelleştirme uygulamalarının bir başka önemli yönü de Devlete maliyetidir. Bu açısından K.O.İ.'ye danışmanlık hizmeti sunan yerli ve yabancı kuruluşlara ödenen ücretler büyük önem taşımaktadır. Tablo 3 mali danışmanlık kuruluşlarına ödenen ücretleri göstermektedir. Buna bankalara satış hasılatından prim olarak ödenecek ücretlerle vergilerin de katılması durumunda KOİ yeni adı Ö.İ.B.'na maliyetin 50 milyar lira civarında olduğu ileri sürülmüştür(2).

11.1.4.1. Halka Arz ve Borsada Satış

KİT'lerin özelleştirilmesinde küçük tasarruf sahiplerine hisse satarak sermayenin tabana yayılması amacı başlangıçta açıklanmışsa da(3) uygulama bunu sağlayıcı yönde olmamıştır. Halka arz yoluna gidilmeyiş nedenleri yetkililerce çeşitli gerekçelerle açıklanmaya çalışılmıştır(4). Oysa, örneğin İngiltere'de özelleştirme sonucu hisse senedi sahiplerinin nüfus içindeki payı 1979'da % 4.5'dan 1988'de % 15'e yükselmiştir.

Hisse senetleri halka arzedilerek özelleştirilen kuruluşlar Tablo 4'de görülmektedir. "Ekonominin konjonktürel durumu ve sermaye piyasasındaki gelişmeler dikkate alınarak" halka arz yöntemi ile yapılan özelleştirmelerin "genellikle başarılı" olduğu ileri sürülmekte(5); başarılı halka arz örneği olarak TELETAS'dan başka örnek verilememiştir.

İlk halka uygulaması TELETAS'da Kol'nin şirketteki % 40 hissesinden % 22'si özelleştirilmiştir. Bu şekilde hisselerin % 11.8'i halka, % 8.1'i çalışanlara, % 1.4'ü yurtdışına, % 07 ise PTT çalışanları, sosyal güvenlik kuruluşları ve yatırım fonlarına satılmıştır. Bu özelleştirme sonucu 41.695 kişiye hisse senedi satışı yapılmış; ayrıca, çalışanlar da % 36.9 paya sahip olarak bir personeli şirket yönetim kuruluna sokmuşlardır(6).

(2) Barometre, 11.3.1991.

(3) Devlet Bakanı A.Kahveci'nin konuşması için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, c.13, 27.9.1988, s.97-98.

(4) A.Kahveci, "Özelleştirme ve Getirdiği Sancılar", **İşveren Dergisi**, Ekim 1989, s.25.

(5) **1989 KİT Genel Raporu**, Başbakanlık YDK yayını, Ankara, 191, s.229.

(6) TELETAS konusunda geniş bilgi için bkz. **Türkiye Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD, 1992, s.73 vd.

Tablo 1: Özelleştirilmesine Karar Verilen Kuruluşlar (1986-1991)

Ünvanı		BK, YPK, EİYKK veya TKKOK kararı	Kamu Payı %	Satılan Kamu Payı %
I.	KİTLER			
1.	Petkim Petrokimya Holding A.Ş.	11 Eylül 1987, 87/12184 BKK	99.90	8.0
2.	Sümerbank Holding A.Ş.	11 Eylül 1987, 87/12184 BKK	100.00	
3.	Türk Hava Yolları A.O.	22 Ağustos 1990, 90/822 BKK	100.00	1.5
II.	Bağlı Ortaklıklar			
1.	Adana Kağıt Torba San. T.A.Ş.	30 Mart 1989, 89/4	60.00	60.0
2.	Adıyaman Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
3.	Afyon Çimento San. T.A.Ş.	30 nisan 1987, K-54	99.60	90.8
4.	Ankara Çimento San. T.A.Ş.	30 nisan 1987, K-54	99.30	99.3
5.	Aşkale Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
6.	Balıkesir Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-5498.30	98.30	98.3
7.	Bartın Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.79	
8.	Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	100.00	Tasfiye
9.	Bursa Soğuk Depoculuk Ltd.Şti.	18 Mart 1985, 85/10	52.00	52.0
10.	Çorum Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.85	
11.	Denizli Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
12.	Gaziantep Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.73	
13.	İskenderun Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
14.	Ladik Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
15.	Niğde Çimento San. T.A.Ş.	30 Mart 1989, 89/4	99.83	12.7
16.	Petlas	4 Nisan 1990, 90/10	99.81	
17.	Petrol Ofisi A.Ş.	18 Şubat 1991, 91/6	100.00	2.9
18.	Şanlıurfa Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
19.	Söke Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	99.67	99.6
20.	Testaş Türkiye Elkt.San. T.A.Ş.	30 Mart 1989, 89/4	96.83	
21.	Trabzon Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
22.	Trakya Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	99.90	99.9
23.	Turban Turizm A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	100.00	
24.	TÜRAŞ	18 Şubat 1991, 91/6	100.00	1.4
25.	Usaş Uçak Servisi A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	100.00	70.0
26.	Yozga Bira	5.6.1989, 189-41 Devir Çalışmaları Kararı		

Tablo 1: (Devamı)

Ünvanı	BK, YPK, EİYKK veya TKKOK kararı	Kamu Payı %	Satılan Kamu Payı %
III. Bankalar			
1. Çaybank A.Ş.	17 Temmuz 1989, 89/16	49.00	
2. Denizcilik Bankası A.Ş.	YPK 17 Temmuz 1989, 89/15		
3. Etibank	YPK 17 Temmuz 1989, 89/17		
4. TÖBENK	17 Temmuz 1989, 89/14	99.87	
5. T.S.K.B.	20 Mart 1990, 90/6	8.60	
IV. İştirakler			
1. Aroma Bursa Mey.Su.Gıda A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	43.68	
2. Adana çim. San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	47.20	33.9
3. AEG-ETİ	30 Aralık 1985, 85/32	11.11	
4. Aksaray Azmi Milli T.A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	3.00	
5. Aksaray Yem Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	40.00	40.0
6. Ankara Halk Ekmek A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	3.79	
7. Ansan T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	88.30	88.3
8. Arçelik A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	15.00	5.8
9. Bandırma Yem Fab. Ltd. Şti.	30 Nisan 1987, K-54	24.60	
10. BASF Sümerbank Kim.San. A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/26	40.00	
11. Biga Yem Fab. A.Ş.	21 Kasım 1986, 86/39	40.00	40.0
12. Bingöl Yem Süt A.Ş.	18 Mart 1985, 85/10	51.00	51.0
13. Bolu Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	35.40	10.3
14. Çamban Ağaç San. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	26.83	
15. Çanakkale Ser. Fab. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	8.37	
16. Çelik Halat ve Tel San. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	29.20	13.1
17. Çestaş Çuk. Elekt. A.Ş.	26 Mayıs 1987, 86-13	2.29	
18. Çorum Yem Fab. T.A.Ş.	20 Nisan 1987, K-54	30.00	30.0
19. Çukurova Elektrik A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	25.40	5.4
20. Ditaş Doğ. Yed. Par.İm. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	25.40	5.4
21. Ereğli Demir ve Çelik Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	51.50	2.9
22. Eskişehir Yem Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	45.00	45.0

Tablo 1: (Devamı)

Ünvanı	BK, YPK, EİYKK veya TKKOK kararı	Kamu Payı %	Satılan Kamu Payı %
23. Fruko Tamek Mey. Su. San. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	36.00	4.1
24. Gima Gıd.İht. Mah. T.A.Ş.	30 nisan 1987, K-54	54.00	
25. Gönen Gıda San. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	49.00	30.00
26. Güneş Sigorta A.Ş.	2 Nisan 1991, 91/T.33	30.00	
27. Güney San. ve Tic. İşl. A.Ş.	320 Nisan 1987, K-54	10.00	15.0
28. Güneysu A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	67.31	
29. Hascan gıda End. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	17.00	13.3
30. Hektaş Ticaret Türk A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	5.50	
31. İmsa İşt. Mes. San. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	2.30	8.1
32. İpragaz A.Ş.	30Nisan 1987, K-54	49.33	
33. Isparta Yem Fab. A.Ş.	23 Temmuz 1986, 85/76	15.00	31.2
34. İstanbul Demir Çelik A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	40.00	
35. Kars Yem Fab. A.Ş.	30 nisan 1987, K-54	37.06	15.0
36. Kayseri Yem Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	13.33	
37. Kepez Elektrik T.A.Ş.	30 nisan 1987, K-54	43.70	25.5
38. Konya Çim. San. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	39.90	
39. Konya ŞekerFab. A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	24.00	35.9
40. Köytaş Tar. Mak. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	67.94	
41. Layne Bowler D.T.P. A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	25.00	25.5
42. Manisa Yem Fab. A.Ş.	23 Temmuz 1986, 86/76	15.00	
43. Mardin Çim. San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	46.23	35.9
44. Mekta Tic. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	28.00	
45. Metal Kapak San. T.A.Ş.	20 Mart 1990, 90//6	18.66	35.9
46. Meybuz A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	98.46	
47. Meysu A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	96.15	35.9
48. Migros Türk T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	42.22	
49. Netaş Nort.Elek.Teleko. A.Ş.	28 Ekim 1986, K-36	49.00	35.9
50. Nimsa Niğde Mey.Su. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	92.67	
51. Pancar Motor San. A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	16.00	35.9
52.. Pınar Entegre Et A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	5.76	

Tablo 1: (Devamı)

Ünvanı	BK, YPK, EİYKK veya TKKOK kararı	Kamu Payı %	Satılan Kamu Payı %
53. Polinas Plast. San. T.A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	30.00	36.3
54. Ray Sigorta	10 Eylül 1991, 91/37	40.67	
55. Samas - Sanayi Mad. A.Ş.	2 Aralık 1985, 85/29	36.29	
56. Şekerbank T.A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	13.37	
57. Sivas Yem Fab. T.A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	10.00	
58. Tamek gıda San. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	4.00	22.0
59. Tat Konserve San. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	31.00	
60. Teletaş Teleko. End. T.A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	17.27	
61. Tofaş Oto Tic. A.Ş.	28 Ekim 1986, K-36	40.00	
62. Tofaş Oto Tic. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	39.00	
63. Tofaş Türk Otom. Fab. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	23.10	1.4
64. Tohum Islah ve Üretim A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	43.93	
65. Toros Güb. ve Kim. End. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	17.74	
66. Toros Ziraat İlaç Paz. A.Ş.	24 Nisan 1989, 89/5-2	25.00	
67. Trakmak Trak. Zir. Mak. A.Ş.	20.3.1990,90/6-26.4.1991,91-6	45.00	
68. Tümaş Türk Müh.Müs.ve Müt.A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	49.00	38.0
69. Türk Otomotiv End.	10 Eylül 1991, 91/37	77.76	
70. Türk Traktör ve Zir. Mak. A.Ş.	20.3.1990,90/6-26.4.1991,91-6	33.72	
71. Türkkablo A.O.	30 nisan 1987, K-54	38.00	
72. Ünye Çim. San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	49.21	
73. YEMTA	21 Kasım 1986, 86/39	20.00	20.0
V. İşletme ve Tesisler			
A) Satılmış Olan Yarım Kalmış Tes.			
1. Boyabat Ayakkabı Üretim Tes.	6 Ekim 1987, K-76		
2. Diyarbakır Sigara Fab.	6 Ekim 1987, K-76		
3. Dumluyaz Yün İplik Tes.	30 Mayıs 1986, K-21		
4. Gaziantep Tekstil Mak. Tes.	2 Temmuz 1986, K-19		
5. Gürcüs Ayakkabı Üretim Tes.	18 Mart 1985, 85/21		
6. Güneş	14 Nisan 1986, 86/9		

Tablo 1: (Devamı)

Ünvanı	BK, YPK, EİYKK veya TKKOK kararı	Kamu Payı %	Satılan Kamu Payı %
7. Iğdır Pamuklu Entegre Tes.	3 Ocak 1985, 85/1		
8. İspir Ayakkabı Üret. Tes.	18 Mart 1985, 85/11		
9. Kelkit Ayakkabı Üretim Tes.	18 Mart 1985, 85/11		
10. Kemah Et Kombinası	9 Eylül 1987, K-75		
11. Keskin Kalıp İmal. Fab.	24 Kasım 1986, 86/12		
12. K.Maraş Süt ve Mamul İşl.	28 Ekim 1988, 88/12		
13. Pasinler Sigara Fab.	23 Temmuz 1987, K-66		
14. Siirt Peynir ve Tereyağı Fab.	28 Temmuz 1987, K-69		
15. Sorgun Amonyak Gübre Fab.	29 Temmuz 1986, 86/19		
16. Tortum Yünlü San. Tes.	18 Mart 1985, 85/11		
17. YAlvaç Hazır Giyim Tes.	18 Mart 1985, 85/11		
18. Yozgat Yerköy Tes.	28 Temmuz 1987, K-71		
B) İşletme Hakkı Verilen İşletmeler Kars Süt Mamülleri İşletmesi	14 Ağustos 1985, 85/21		
C) Henüz Satışı Gerçekleşmeyen Tes.			
1. Adıyaman Yem Fab.	18 Mart 1985, 85/21		
2. Bayburt Süt Mamulleri İşl.	6 Ekim 1987, K-76		
3. Bingöl Et Kombinası	18 Mart 1985, 85/21		
4. Erzurum Süt Mamulleri İşl.	6 Ekim 1987, K-76		
5. Kütahya Seramik Fab.	29 Temmuz 1986, K-19		
6. Sincan Et İşl. ve Paket İşl.	9 Aralık 1986, K-4		
7. Sungurlu Hazır Giyim Tes.	18 Mart 1985, 85/21		

Satılan kamu payları ilk halka satış veya blok satışları içermekte (İMKB Hariç)

Kaynak: KOİ Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD, 1991, Tablo 10, s.97-103.

Tablo 2: Özelleştirme Uygulamaları ve Sağlanan Gelir (1986-1991)

	Halka Arz	İMKB Satış	Blok Satış	Toplam Satış
Petkim	397.177.512.	25.100.000	-	397.202.612.500
THY	13.925.250.000	-	-	13.925.250.000
Erdemir	132.392.537.500	237.553.160.870	-	369.945.698.370
Çukurova Elektrik	96.995.475.000	136.374.907.580	-	233.370.382.580
Kepez Elektrik	23.457.024.000	8.421.135.200	-	31.878.159.200
Arçelik	50.162.080.000	187.651.987.800	-	237.814.067.800
Bolu Çimento	20.851.860.000	27.025.400.000	-	47.877.260.000
Çelik Halat	19.545.563.450	25.824.681.800	-	45.370.245.250
T. Sınai Kalkınma Bank.	-	-	1.194.830.000	-1.194.830.000
Hektaş	-	36.420.000	-	36.420.000
Teletaş	15.399.995.000	6.097.782.793	-	21.497.777.793
Afyon Çimento	29.899.650.000	2.307.200.000	34.557.600.000	66.764.450.000
Ankara Çimento	-	-	70.817.600.000	70.817.600.000
Balıkesir Çimento	-	-	52.687.600.000	52.687.600.000
Pınarhisar Çimento	-	-	56.313.600.000	56.313.600.000
Söke Çimento	-	-	30.631.600.000	30.631.600.000
USAŞ(*)	-	-	32.014.842.000	32.014.842.000
Ansan-Meda	-	-	22.849.970.000	22.849.970.000
Konya Çimento	48.619.750.000	29.768.200.000	-	78.387.950.000
Ünye Çimento	2.570.500.000	15.872.575.000	-	18.443.075.000
MardinÇimento	25.463.750.000	31.034.200.000	-	56.497.950.000
Adana Çimento	87.921.000.000	57.400.350.000	-	145.321.350.000
Migros	18.199.200.000	3.338.560.000	-	21.537.760.000
Ditaş	864.500.000	-	-	864.500.000
Niğde Çimento	10.494.000.000	-	-	10.494.000.000
Petrol Ofisi	57.286.000.000	-	-	57.286.000.000
Tüpraş	23.990.200.000	-	-	23.990.200.000
Gima	1.654.700.000	-	-	1.654.700.000
Toptaş Türk Oto. Fab.	25.701.300.000	-	-	25.701.300.000
Tofaş Oto Ticaret	4.058.000.000	-	42.204.000.000	46.262.900.000
Adana Kağıt Torba	-	-	1.400.000.000	1.400.000.000
Türk Kablo	-	-	44.605.000.000	44.605.000.000
Güneş Sigorta	-	-	81.937.359.000	81.937.359.000
Aksaray Yem	-	-	950.000.000	950.000.000

Tablo 2: (Devamı)

	Halka Arz	İMKB Satış	Blok Satış	Toplam Satış
Çorum Yem	-	-	250.000.000	250.000.000
Eskişehir Yem	-	-	2.250.000.000	2.250.000.000
Kayseri Yem	-	-	175.000.000	175.000.000
Binaş A.Ş.	-	-	479.500.000	479.500.000
Manisa Yem	-	-	50.000.000	50.000.000
Isparta Yem	-	-	65.000.000	65.000.000
Yemta	-	-	60.000.000	60.000.000
Biga Yem	-	-	112.000.000	112.000.000
Bursa Soğuk Depo	-	-	80.136.000	80.136.000
Samaş	-	-	98.000.000	98.000.000
TOPLAM	1.106.629.947.450	769.926.491.043	474.589.607.000	2.351.146.045.493

(*) USAŞ için 32.014.8 milyon TL peşin tahsil edilmiştir. Ayrıca 10 yıl süre ile vergi sonrası kârın % 21'i alınacaktır (2 Temmuz 1991 itibarıyla)

Kaynak: Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD, 1992, Tablo: 13, s.107-108.

Tablo 3: KOİ ile Çalışan Mali Danışman Firmalar ve Ödenen Ücretler

Mali Danışman Firmalar	Yapılan İş	Sözleşme Tutarı
Rothschild/TEB	Çitosan/ Borsada işlem gören 7 KOİ İştiraki/Ansan	950.000 \$
Shearson Lehman	Netaş	400.000 \$
Chase Invest./Ziraat Bankası	Teletaş	296.000 \$
First Chicago/ Interbank	USAŞ/BHT	250.000 \$
Morgan Greenfell/ Tekstilbank/Ankon	Turban	255.000 \$
Samuel Montagu/TEB	Petkim	2.900.000 \$
Lazard Freres & Co.	Petlas	100.000 \$
Barclays de Zoete Wedd/ Interbank	Sümerbank	2.710.000 \$
Türk Merchan Bank Finansbank	İpragaz/Gima Konya çimento/Aroma/Migros/ Tamek-Gıda/Fruko-Tamek	150.000.000 TL
Tekstilbank	Çanakkale Seramik/ BASF-Sümerbank	279.400.000 TL
İktisat Bankası	Ünye Çim./ Mardin Çim./Adana Çim	85.000.000 TL
Koç-Amerikan Bank Citibank	Türkkablo Tofaş Türk/Tofaş Ot.	215.000.000 TL

Kaynak: Barometre, 11.3.1991.

Bu arada özelleştirilen bazı kuruluşların hisseleri de doğrudan İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB)'nda satılmak yoluna gidilmiştir. Bu kuruluşların listesi Tablo 5'de görülmektedir. Ancak, İMKB'nda satılan hisse senetlerinin getirisi incelendiğinde toplam 23 şirketten ancak 6'sının yatırımcısına enflasyonun üzerinde bir kazanç sağladığı görülmektedir. Dolayısıyla, İMKB'nda işlem gören KİT hisse senetleri değerindeki düşüşlerin yatırım yapmak isteyenleri olumsuz yönde etkilediği kabul edilmektedir(7).

Bununla beraber, tüm KİT fabrika ve kuruluşlarının A.Ş. biçiminde İMKB'na kaydedilmesinin özelleştirmeyi kolaylaştıracağını ve eleştirileri en aza indireceğini savunanlar da vardır(8).

Hisselerin halka arz ve Borsada satışında başarı sağlanamaması karşısında yeni öneriler geliştirilmeye başlanmıştır. Örneğin, KİT'lerin hisselerinin % 50'sinin Tasarrufları Teşvik Fonunda parası birikenlere verilmesi önerilmektedir(9).

11.1.4.2. Blok Satış

Özelleştirilecek kuruluşun hisselerinin kısmen veya tamamının görüşmeler ve pazarlık yoluyla satılmasını ifade eden blok satış uygulamaları Tablo 6'da belirtilmiştir. Blok satış yöntemi ile yapılan satışlarda önemli bir sorun ile karşılaşmadığı kabul edilmektedir(11). İleriki dönemde yapılacak sağlıklı ihale paket programları ile bu yöntemin daha yaygın biçimde kullanılacağı düşünülmektedir.

11.1.4.3. Öteki Yöntemler

4046 sayılı Kanunun 18/A maddesinde yazılı Özelleştirme Yöntemleri dışında genel hükümler ile Özel Kanunlarda belirtilen diğer yöntemlerdir. Bunlardan biri yarım kalmış tesislerin satışı; diğeri de işletme hakkı verilmesidir. Yarım kalmış tesislerin satışı uygulamasının (Tablo 7) başarılı olmadığı, zira satış bedellerinin tahsilinde, öngörülen yatırımların gerçekleştirilmesinde ve işletmede çeşitli sorunlar çıktığı belirtilmekte; üstelik bu tür özelleştirmelerin kamuya ek sorun ve yükler getirdiği ileri sürülmektedir(12).

(7) T.Tan, Amme İdaresi Dergisi, Mart 92, Sayı 1, s.44.

(8) M.Aysan, "Özelleştirmede Yöntem Değiştirilmeli", **Milliyet Gazetesi**, 27.2.1990.

(9) B.Gültekin'in önerisi, **Cumhuriyet Gazetesi**, 12.9.1991.

(10) **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD- 1992, s.86.

(11) **1989 KİT Genel Raporu**, YDK, 1991, s.229.

(12) **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD, 1992, s.294.

İşletme hakkı verilmesi uygulaması bugüne kadar yalnızca Kars Süt Mamülleri Fabrikası için uygulanmıştır(13). Kira sözleşmesi 24.3.1986 tarihinde yapılmış olmasına karşın KOİ tarafından herhangi bir denetim yapılmadığı, sözleşmeye uymamaktan kaynaklanan sorunların da henüz çözümlenemediği belirtilmektedir(14).

Özelleştirmeler: USAŞ VE ÇİTOSAN

Özelleştirme uygulamalarını başlatan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu 30.4.1987 tarih ve 54 sayılı kararı ile THY'nin iki, ÇİTOSAN'ın beş bağlı ortaklığı ile T.C. Turizm Bankası A.Ş.'ye ait işletmelerle KİT ve bağlı ortaklıklarının belirlenen otuzüç iştirakteki hisselerinin özelleştirilmesine belirlenen iştiraklerden hisselerin TKKOİ Başkanlığı'na devredilmesine ve ilgili KİT ve bağlı ortaklıkların aktiflerinden düşülmesine karar vermiştir.

Gene bu karara göre, özelleştirme kararı alınan bağlı ortaklıklar ve iştiraklerdeki kamu hisseleri "öncelikle çalışanlarına, yöre halkına, küçük tasarruf sahiplerine, yurt dışındaki işçilerimize ve halka" satılacaktır.

Bu karar çerçevesinde YPK tarafından 9.2.1989 tarihinde 89/3 sayılı kararla USAŞ'ın on milyar TL nominaldeğerli sermayesinin % 70'ine karşılık olan 7 milyar TL nominal değerli hisselerinin SAS Service Partner A/S (SSP) veya SSP'nin belirleyeceği SAS şirketler grubundan bir şirkete satılması konusunda anlaşma yapma yetkisi TKKOİ'ye verilmiş ve satışla ilgili bazı esaslar belirlenmiştir.

Daha sonra YPK 10.8.1989 tarihinde 89/21 sayılı kararı ile TKKOİ Başkanlığının önceki kararı çerçevesinde hazırladığı anlaşma çerçevesinde satışı onaylamıştır.

Öte yandan YPK, yukarıda değindiğimiz 54 sayılı karar uyarınca ÇİTOSAN'a ait hisseleri TKKOİ'ne devredilmiş olan Söke Çimento Sanayii T.A.Ş., Balıkesir Çimento Sanayii T.A.Ş., Pınarhisar Çimento Sanayii T.A.Ş.'nin TKKOİ'ne ait şirket sermayesindeki hisselerin % 51'lik kısmının Societe des Ciments Français (SCF) isimli Fransız şirketine belirlenen koşullar çerçevesinde satılmasına; satış sözleşmesinin yapılması ve diğer koşulların belirlenmesi konusunda da TKKOİ'nin yetkili kılınmasına karar vermiştir. YPK 6.9.1989 tarih ve 89/24 sayılı kararı ile de TKKOİ tarafından hazırlanan satış sözleşmesini onaylamıştır(15).

(13) TKKOK'nun 3.12.1985 tarih ve K-13 sayılı kararı.

(14) 1989 KİT Genel Raporu, YDK, 1991, s.227; Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD, 1992, s.95.

(15) Turgut Tan, Amme İdaresi Dergisi, s.1, Mart 1992.

Tablo 4: Hisse Senetleri Halka Arzedilen Kuruluşlar

	KOİ'YE Devredilen Kamu Payı (%)	Halka Arzedilen Kamu Payı (%)	Behir Hisse Satış Fiyatı (TL)	Halka Arz Tarihi	Toplam Satış Tutarı (TL)
Teletaş	40.00	22.00	5.000	29.02.1988-04.03.1988	15.399.995.000
Erdemir	51.53	2.95	11.750	09.04.1990-10.04.1990	132.392.537.500
Kepez Elektrik	43.68	8.16	14.400	16.04.1990-17.04.1990	23.457.024.000
Çukurova Elektrik	25.44	5.46	23.750	16.04.1990-17.04.1990	96.995.475.000
Arçelik	15.00	5.83	21.500	30.04.1990-01.05.1990	50.162.080.000
Bolu Çimento	35.33	10.38	12.750	30.04.1990-01.05.1990	20.851.860.000
Çelik Halat	29.28	13.18	13.750	30.04.1990-01.05.1990	19.545.563.450
Petkim	99.97	0.08	2.500	18.06.1990-29.06.1990	397.177.512.500
Konya Çimento	39.87	31.20	25.000	24.10.1990-25.10.1990	48.619.750.000
Ünye Çimento	49.21	2.86	10.000	01.11.1990-02.11.1990	2.570.500.000
Mardin Çimento	46.23	25.46	50.000	22.11.1990-23.11.1990	25.463.750.000
Türk Hava Yolları	100.00	1.50	3.000	29.11.1990-07.12.1990	13.925.250.000
Adana Çimento (A)	23.86	17.16	270.000	18.02.1991-19.02.1991	79.128.900.000
Adana Çimento (B)	23.42	17.16	30.000	18.02.1991-19.02.1991	8.792.100.000
Migros	42.22	36.40	8.000	25.02.1991-26.02.1991	18.199.200.000
Afyon Çimento	99.59	39.79	30.000	25.03.1991-26.03.1991	29.899.650.000
Ditaş	14.77	2.51	7.000	06.05.1991-07.05.1991	864.500.000
Niğde Çimento	99.83	12.72	165.000	13.05.1991-29.05.1991	10.494.000.000
Tüpraş	100.00	1.64	2.000	27.05.1991-29.05.1991	23.990.200.00
Petrol Ofisi	100.00	3.98	4.000	27.05.1991-29.05.1991	57.286.000.000
Gima	54.68	4.14	4.000	03.06.1991-04.06.1991	1.654.700.000
Tofaş Türk Oto Fab.	23.13	3.65	19.000	13.06.1991-14.06.1991	25.701.300.000
Tofaş Oto Ticaret	39.00	5.88	15.000	13.06.1991-14.06.1991	4.058.100.000
TOPLAM					1.106.629.947.450

1- Halka arzedilen kamu payı, şirketlerin toplam sermayeleri üzerinden hesaplanmıştır.

2- Behir hisse satış fiyatları, 1000 TL. nominal değerde hisse senedi fiyatlarını göstermektedir.

3- Adana çimento A ve C grubu hisse senetleri birlikte ve bire bir oranında satılmıştır.

Kaynak: Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSIAD, 1992, s.74.

Tablo 5: İMKB'nde Satışlar (TL)

Adana Çimento Sanayii Türk A.Ş.	57.400.350.000
Afyon Çimento Sanayii Türk A.Ş.	2.307.200.000
Arçelik A.Ş.	186.430.112.800
Bolu çimento Sanayii A.Ş.	27.025.400.000
Çelik Halat ve Tel Sanayii A.Ş.	25.824.681.800
Çukurova Elektrik A.Ş.	136.374.907.580
Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları T.A.Ş.	237.553.160.870
HEKTAŞ Ticaret A.Ş.	36.420.000
Kepez Elektrik T.A.Ş.	8.421.135.200
Konya Çimento Sanayii A.Ş.	29.768.200.000
Mardin Çimento San. ve Tic. A.Ş.	31.034.200.000
MİGROS Türk T.A.Ş.	3.338.560.000
PETKİM Petrokimya Holding A.Ş.	25.100.000
TELETAŞ Telekomünikasyon Endüstri ve Tic. A.Ş.	6.097.782.793
Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.	1.194.830.000
Ünye Çimento Sanayii ve Ticaret A.Ş.	15.808.075.000
TOPLAM	768.640.116.043

Kaynak: Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD, 1992, s.90.

Tablo 6: Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

Özelleştirilen Kuruluş	Devredilen Kamu Payı (%)	Satın Alan Kuruluş	Satış Tarihi	Satış Fiyatı (Milyon TL)
Manisa Yem	15.00	Halil Yurtseven	23.07.86	50.0
Isparta Yem	15.00	Dr.Turhal Özgül	23.07.86	65.0
Biga Yem	40.00	Silivri Yem A.Ş.	21.11.86	112.0
Ordu Soya	100.00	Tarım Kredi Koop.	02.07.86	-(*)
Bursa Soğuk Depo	52.00	Bursa Belediyesi	21.11.86	80.1
SAMAŞ	32.65	Tokat İl Öz.İda.	23.01.87	98.0
BİNAŞ	47.50	T. Kalkınma Vakfı	02.07.86	479.5
YEMTA	20.00	TARİŞ Gn. Md.	21.11.86	60.0
ANSAN-MEDA	88.33	Atlantic IND. LTD.	28.10.88	22.850.0
Aksaray Yem	40.00	H.Özot - M.Demiray	01.05.89	950.0
Çorum Yem	30.00	Pankobirlik	01.05.89	250.0
Eskişehir Yem	45.00	Zeytinoğlu Holding	01.05.89	2.250.0
Kayseri Yem	13.30	Kayseri Yem Fabrikası Ort.	01.05.89	17.0
Adana Kağıt Torba	60.00	ÇİTOSAN Memur Yard. Der.	15.03.91	1.400.0
Türk Kablo	38.00	Nokia Int.-Finnish Fund. Ltd.	26.04.91	44.605.0
Güneş Sigorta	30.00	GAN International	10.06.91	81.937.4
TOPLAM				155.362.0

(*) 10 yıl süre ile net kârın % 80'i tahsil edilmektedir.

Kaynak: KOİ Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD, 1992, s.87.

Not: İPRAGAZ'daki % 51 kamu payı 27.1.1992 tarihinde 11.475.000 TL karşılığı

Compagnie des Gaz ve Petrole Primagaz isimli Fransız şirketine satılmıştır.

Tablo 7: Yarım Kalmış Tesislerden Mülkiyeti Devredilenler

Tesis Adı	Satış Satın Alan Kuruluş	Satış Tarihi	Fiyatı (Milyon TL)
EBK Kemah Et Kombinası	Kemah gıda A.Ş.	9.9.87	275.0
MKEK Keskin Kalıp Fabrikası	KÖYTEKS	8.7.88	370.0
SEK Siirt Peynir Fabrikası	KÖYTEKS	8.7.88	90.0
Sümerbank Dumlu İplik Tesisi	Eryün A.Ş.	9.9.87	1.500.0
Sümerbank G.Antep Tekstil Mak.Fab.	G.Antep Belediyesi	2.7.86	152.3
Sümerbank Iğdır Pamuk Dok.Tes.	Aras Tekstil A.Ş.	3.1.85	3.000.0
Sümerbank Tortum Yün.San.Mües.	Oskar A.Ş.	30.5.86	3.000.0
Sümerbank Yalvaç Hazır Giyim Tes.	Yalvaç Belediyesi	21.11.86	13.0
TAKSAN Yerköy Tes. Bir. Bölümü	KÖYTEKS	8.7.88	36.6
TEKEL Pasinler Sigara Fabrikası	ERVİZON A.Ş.	25.7.87	8.500.0
SEK K.Maraş Süt Mamul İşletmesi	YAŞAR DONDURMA	9.10.89	1.600.9
TOPLAM			19.286.9

Kaynak: KOİ

Kaynak: Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD, 1992, s.94.

Ancak, USAŞ ve ÇİTOSAN hisselerinin yabancılara blok satışı işlemlerine karşı idari yargıda iptal davaları açılmıştır. Ankara 1 No.lu İdare Mahkemesi ÇİTOSAN hisselerinin satışı ile ilgili olarak önce, "özelleştirmeye yönelik işlemlerin Kamu Ortaklığı Kurulunun 30.4.1987 gün ve 54 sayılı kararı ile belirlenen esaslar çerçevesinde yürütülerek, özelleştirilmesine karar verilen Söke, Afyon, Balıkesir, Pınarhisar, Ankara Çimento Sanayii T.A.Ş.'lerindeki kamu hisselerinin, öncelikle çalışanlarına, yöre halkına, küçük tasarruf sahiplerine, yurt dışındaki işçilerimize ve halka satılması gerekirken Söke, Balıkesir, Pınarhisar ve Ankara çimento Sanayii T.A.Ş.'lerinin Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdarelerine ait hisselerin tamamının Afyon Çimento Sanayii T.A.Ş.'deki hisselerin 255 milyon nominal sermayeye tekabül eden kısmının, Societe des Ciments Français firmasına satılmasına ilişkin ve dava konusu edilen 6.9.1989 gün ve 89/24 sayılı kararda mevzuata ve hukuka uyarlık bulunmadığından, uygulanarak yatırımlara başlanması halinde telafisi güç zararlar doğacağından teminat aranmaksızın 90 gün süre ile yürütmenin durdurulmasına" karar vermiştir(16).

(16) Ankara 1 No.lu İdare Mahkemesinin 11.1.1990 tarih ve E.989/3352 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır): Turgut Tan, Amme İdaresi Dergisi, Mart 1992, S.1, cilt 25, s.49.

Öte yandan, Ankara 6 No.lu İdare Mahkemesi de USAŞ'ın satışı işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararı vermiştir. İdare Mahkemesi kararında da TKKO Kurulunun 54 sayılı kararına atıf yapılarak özelleştirmede uyulacak ilkelerin karara bağlandığı belirtilerek, "Her ne kadar Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulunun yetkileri 304 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kuruluna devredilmiş ve İdare Hukuku kuralları içinde idari bir karar olan söz konusu kararın her zaman için değiştirilmesi, ortadan kaldırılması mümkün ise de YPK'nun söz konusu kararları değiştirmede ve ortadan kaldırmadığı anlaşılmaktadır. Her ne kadar davalı idareler zımni bir değişiklikten söz etmekte iseler de yazılı bir kural-işlemin zımni olarak ortadan kaldırılması düşünülemez. Nitekim YPK'nun özelleştirmeye ilişkin bütün kararları Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulunun 54 sayılı kararının üzerine inşa edilmiş kararlar niteliğindedir ... 3291 sayılı özelleştirme yasasının 13.maddesine göre özelleştirme ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmaya yetkili olan Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulunun 30.4.1987 gün 54 sayılı kararıyla alınan ilke kararlarına aykırı olarak yabancı şirketlere yapılan satış mevzuata aykırıdır" denilmektedir(17).

Bu iki yürütmeyi durdurma kararı üzerine Yüksek Planlama Kurulu, özellikle yürütmeyi durdurma kararlarına konu olan özelleştirmelere de hukuksal dayanak kazandırmak için 54 sayılı karardaki satış ilkelerine değişiklik yapmış ve bu değişikliği, ilk kararın yürürlük tarihi olan 30.4.1987 tarihine geri yürütmüştür. Bu yeni düzenlemeye göre:

"Özelleştirme kapsamındaki her KİT, bağlı ortaklık, iştirakve işletmelerin içinde bulunduğu şartlar da dikkate alınarak, tamamının veya bir kısmının;

- Halka arz yoluyla,
- Borsa'da borsa seanslarında normal ve/veya özel emirler ile satışı yoluyla,
- Menkul Kıymetler Yatırım Fonları ve/veya Menkul Kıymetler Yatırım Ortaklıklarına satışı yoluyla,
- Yerli ve/veya yabancı sermayeli gerçek ve/veya tüzel kişilere blok satışı yoluyla,
- Gecikmeli halka arz içeren blok satış yoluyla,
- Yukarıda zikredilen yöntemlerin herhangi bir kombinasyonu yoluyla,
- Özelleştirilecek kuruluşların nitelik ve niceliklerine bakılarak, yukarıda belirtilen usullerin dışında başka bir yöntemle özelleştirilebilmelerine.

(17) Ankara 6 No.lu İdare Mahkemesinin 15.2.1990 tarih ve E.989/3374 sayılı kararı (yayınlanmamıştır): Turgut Tan, A.İ. Dergisi, Mart 92, s.1.

Özelleştirilecek kuruluşun niteliğine göre, özelleştirmede hangi yöntem ve hangi öncelikle uygulama yapılacağıнын, yukarıda yazılı sıraya bağlı olmaksızın Yüksek Planlama Kurulu tarafından ayrıca belirlenmesine" karar verilmiştir(18).

Ancak, satış ilkelerinde geriye yürür şekilde yapılan bu değişiklikler de söz konusu iki satış işlemine geçerli hukuksal dayanak kazandıramamış, dolayısıyla iptallerini engelleyememiştir. Nitekim, Ankara 1 No.lu İdare Mahkemesi, satış ilkelerini belirleyen 54 sayılı kararda değişiklik yapan YPK'nın 90/2 sayılı kararının bir geri alma işlemi olup olmadığını tartıştıktan sonra, "hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerdeki aykırılıkların sonradan düzenlenen işlem veya genel düzenleyici işlemlerle hukuka uygun hale getirilmesi de mümkün değildir" diyerek dava konusu işlemin hukuka uygunluğunu yapıldığı tarihte varolan ve işlemin dayanağını oluşturan TKKOK'nun 54 sayılı kararına uygunluk açısından değerlendirmiştir. Dolayısıyla ÇİTOSAN hisselerinin fransız şirketine satışını da bu karardaki esaslara aykırı bulunduğundan iptal etmiştir(19). Ankara 6 No.lu İdare Mahkemesi de benzer gerçeklerle USAŞ'ın satış işlemini iptal etmiştir(20).

İdare mahkemelerinin bu iptal kararları üzerine davalı idare tarafından temyiz ve yürütmenin durdurulması istemi ile Danıştay'a başvurulmuştur. Danıştay 10. Dairesi önce yürütmenin durdurulması istemini reddetmiş(27); sonra da "bozulması istenen karar, usul ve hukuka uygun olup dilekçede ileri sürülen temyiz sebepleri kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmediğinden temyiz isteminin reddine" karar verilmiştir(22). Karara karşı oy yazan üyeler, dava konusu satış işlemiyle bir yabancı şirkete toprak edinme olanağı da sağladığını; oysa özelleştirmeye ilişkin mevzuatta yabancılara satışta uygulanacak esaslar bulunmadığı için blok satış durumunda yabancıya toprak edinme sonucunu doğuracak bir işlemin Türk hukuk sisteminde yeri bulunmadığını belirtmişler ve Ankara 1 No.lu İdare Mahkemesi'nin iptal kararı gerekçesine bu hususun eklenerek onanmasını istemişlerdir. Öte yandan, USAŞ'ın satışının Ankara 6 No.lu İdare Mahkemesi'nce iptaline karşı temyiz başvurusu da Danıştay 10. Dairesi'nce reddedilmiştir (12.12.1991 tarihli günlük gazeteler). Bu kararlara karşı Başbakanlığın karar düzeltilmesi isteminde bulunduğu da basında yer alan haberlerden anlaşılmaktadır.

(18) YPK'nun 7.3.1990 tarih ve 90/2 sayılı kararı: T.Tan, A.İ. Dergisi, Mart 92.

(19) Ankara 1 No.lu İdare Mahkemesinin 30.3.1990 tarih ve E.989/3352-K.990/977 sayılı kararı (yayınlanmamıştır): T.Tan,, A.İ.D. Mart 92.

(20) Ankara 6 No.lu İdare Mahkemesinin 21.3.1990 tarih ve E.989/3352-K.990/977 sayılı kararı (yayınlanmamıştır): T.Tan,, A.İ.D. Mart 92.

(21) 14.6.1990 tarih ve E.b990/1742 sayılı kararı: T.Tan, A.İ.D. Mart 92.

(22) Danıştay 10.Daiuresinin 19.6.1991 tarih ve E.990/1742 K.991/2328 sayılı kararı (yayınlanmamıştır): T.Tan, A.İ.D. Mart 92.

Yargı organlarınca verilen iptal kararları karşısında satış işlemlerinin durumunun ne olacağı ciddi bir tartışma konusu oluşturmaktadır. Yüksek Planlama Kurulu İdare mahkemelerince verilen yürütmenin durdurulması kararlarından sonra, "satış işleminde birbirini takip eden iki ayrı işlemin söz konusu olduğu, bunlardan birinci safhayı teşkil eden iltizamı (borçlandırıcı) işlem ve müteakip aşamayı teşkil eden tasarrufi (harcama) işlem safhalarının tamamlanmış olduğu, satış sözleşmesi gereğince devir, teslim ve tescil işlemlerinin ikmal edildiği, buna göre; mevcut hukuki ve fiili imkansızlık karşısında hisseleri satın almış olan ve davada taraf bulunmayan üçüncü şahıs durumundaki firmaya karşı yürütmenin durdurulması kararı doğrultusunda geriye veya ileriye yönelik yeniden işlem tesisi ne imkan bulunmadığına" karar vermiştir(23). Bu cümleden olarak, satış işleminin özel hukuk alanına girmesi nedeniyle iptal kararının uygulanmasının olanaksız olduğunu ileri süren bilim adamları da olmuştur(24).

Hemen belirtelim ki, idari yargıda genel kabul gören bir ilke, idari işlemlere karşı hukuka aykırı oldukları gerekçesiyle iptalleri için açılan davalarda, hukuka uygunluk denetiminin idari işlemlerin yapıldıkları tarihte geçerli kurallara göre yapılmasıdır(25). Dolayısıyla, iptal edilen özelleştirme kararlarının hukuka uygunlukları araştırılırken, o tarihte geçerli 54 sayılı kararın dikkate alınması doğaldır. YPK satış ilkelerini yeniden belirttiği 90/2 sayılı kararı ile satış ilkelerinde değişiklik yapmış olmaktadır. Yoksa, bu kararla 54 sayılı kararın geri alındığını, yani bütün hukuksal sonuçları ile ortadan kaldırıldığını kabul etmek olanaksızdır. Aslında bu değişiklik, 54 sayılı karara aykırı yapılmış özelleştirmelere hukuksal dayanak kazandırmak, bu şekilde yargısal denetimi durdurmayı amaçlamaktadır. Böyle bir amaca yönelik karar almakla YPK bir anlamda yetkisini saptırmış olmaktadır. İdare mahkemesi de haklı olarak, "hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerdeki aykırılıkların sonradan düzenlenen işlem veya genel düzenleyici işlemlerle hukuka uygun hale getirilmesi de mümkün değildir" demektedir.

(23) ÇİTOSAN'la ilgili 7.3.1990 tarih ve 90/1 sayılı; USAŞ ile ilgili olarak 4.4.1990 tarih ve 90/8 sayılı kararlar: T.Tan, A.İ.D. Mart 92.

(24) Prof.Y.Zabunoğlu'nun görüşü için bkz. **Cumhuriyet Gazetesi**, 9.4.1990.

(25) Danıştay 10. Dairesinin 20.4.1988 tarih ve E.985/632-K.988/726 sayılı kararı. **Danıştay Dergisi**, sayı:72-73, 1989, s.692 vd.

Onikinci Bölüm

BİR KAMU İKTİSADİ TEŞEKKÜLÜ OLAN TEKEL'İN HALİHAZIRDAKİ DURUMU

12.1. NİÇİN ÖZELLEŞTİRME

Günümüzde özelleştirme konusu görüşülürken ortaya çıkan sorun "devletin neyle ne kadar uğraşması" gerektiğidir. Devlet elbette büyük olmalı ama eğitimde büyük olmalı, çevrede büyük olmalı, sağlıkta büyük olmalı, savunmada büyük olmalı ama büyük bir ordusu olması, devletin savunmada büyük olduğu anlamına gelmez. Teknolojisi ve profesyonelliği ile büyük olmalı. Özelleştirmenin türlü tanımları olmuş ama biz biliyoruz ki özelleştirme devletin ticari faaliyetlerde küçülmesi ya da tamamen çekilmesidir.

1980 yılı sonrası gelişen liberalizme kamu etkenli iktisadi faaliyetlerinin, önemli ölçüde kısıtlanmasını öngörüyorsa da söz gelimi 1990 yılı sonunda U.S.A'da kamu harcamalarının GSMH'ya göre % 31'den % 36'ya, yeni başkanın verdiği vaatlerle bunun % 40'lar üzerinde olacağı İngiltere'de % 46, Almanya'da % 41 olduğu tesbit edilmiştir(1).

Özelleştirme bilindiği üzere liberal ekonomilerin bir gereği olarak, uluslararası ödeme aracı sistemlerinin ülke ekonomilerinde gerekli kıldığı yapısal değişmelerin sonucu olarak kabul edilmiştir. Ama vergi reformu gibi özelleştirme hareketinde de sosyal yapımızı ve ulusal gelirimizin emniyetini sağlayacak bir dizi tedbirlerin de alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Toplumumuz, hızlı bir sosyal ve ekonomik değişimlere geçmektedir. Sözelimi, toplumun tüketim zevkleri ile yaşam standartları farklılaşmaktadır. İletişim alanında gelişen teknolojik devrimin eşliğinde global bir pazara tanık olunmaktadır.

Ekonomik entegrasyona, küreselleşmeye geçiliyor. Hızlı bir değişim rüzgarları esmeye başlamıştır. Ülkemiz ve milletimiz hayrına en etkin ve rantabl ekonomik aktivitelerle sür'atle geçilmesi gerekmektedir.

(1) Milliyet, 6.7.1991, s.8.

Özelleştirmenin reel gayesi, hazineye doğrudan kaynak yaratmak şeklinde yorumlamamak gerekir. Özelleştirme, geniş anlamda iyileştirme, rehabilitasyondur. Özelleştirme kapsamı dışında tutulmaya çalışan *monopollerin* hakkında Avrupa Topluluğu Beyaz kitabında bile serbest piyasa ekonomisinde bir regülatörlük fonksiyonları nedeniyle varlıklarının devamlı etmesi gerektiği türlü yönleriyle vurgulanmıştır. Fransa seitası İtalyan monopolü buna örnektir.

TEKEL'in, Hazineye düzenli mali kaynak ve fon yaratması nedeniyle hem mali hemde ilgili yasalar açısından koruyucu görevi vardır. Çünkü Tekel konusu olan her maddenin, ayrı bir Tekel kanunu vardır. Bu kanunlar belirli birer gerekçeye dayanarak yayınlanmış ve kendi kanununa dayanarak çeşitli Tekel kuruluşları meydana getirilmiştir.

Özelleştirmeye gidilirken önce bu kanun gerekçelerini ortadan kaldırmak sonrasında özerkleştirme ile de tekel kapsamındaki ürünlerin alımı-satışı ve değerlendirilmesi devlet himayesinden çıkarılacaktır.

Bunun içinde yasal düzenlemelere geçilmesi icap edecektir. Özelleştirme safhasında yönetim tesbiti önemli bir aşamadır. Özelleştirmede yapılacak master planların hiçbir zaman uygulama planı olarak telakki edilmeyip, master planların belli stratejiler üzerine oturtulması gerekir.

TEKEL, mevcut organizasyonu ile özerkleştirme ve sonradan özelleştirme sürecini sağlayacak yapısalılıkta değildir.

Mutlaka benzer iş ve hizmetlerin bir araya toplanılarak reorganizasyona gidilmesi icap edecektir. Bu itibarla Tekel organizasyonda işler dağınık olmaktan çıkartılıp ilgili ve bilgili yetkililerin sorumluluğuna verilmelidir. O itibarla yeniden yapılanma gereklidir.

12.1.1. Tekel'in Kimliği

Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (Tekel), Türkiye'nin en önemli Kamu İktisadi Kuruluşlarının başında gelmektedir.

Tekel Genel Müdürlüğü'nün Cumhuriyet sonrası yapısının temeli, 1932 yılında tütün, alkollü içkiler, tuz, barut ve patlayıcı maddelerle ilgili "inhisar" hizmetlerini yürütmek görevi ile kurulan "inhisarlar Umum Müdürlüğü"nün teşkili ile atılmıştır.

Gelişen şartlara göre bu yapı, 1946 ve 1983 yıllarında değişimlere uğramış; 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu İktisadi Kuruluşu haline getirilen Tekel Genel Müdürlüğü 11.03.1987 tarihinde yayınlanan "Ana Statüsü" ile bugünkü hüviyetini kazanmıştır.

Son yıllarda yapılan düzenlemelerle, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçki Sektöründe yer alan birçok üründe, yerli ve yabancı özel sektör kuruluşları ile rekabet halinde olan Kuruluş 1994 yılı faaliyet kârı 10.7 trilyon lira olarak gerçekleşmiştir. Kuruluş Kurumlar vergisi sıralamasında birinci sıradadır.

12.1.1.1. Görevler ve Faaliyet Alanları

Kuruluş başlıca tütün ve Tütün Mamulleri, İçki, Maden, Tuz ve Kimya sektöründe Ana Statüsünde belirtilen aşağıdaki sınai ve ticari faaliyetleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir.

- 1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu, 4250 Sayılı İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 3078 Sayılı Tuz Kanunu ile verilen görev ve hizmetlerin gerektirdiği tüm işlemleri yapmak,
- Bira, viski, her türlü şarap ve diğer alkollü ve alkolsüz içkiler ile kibrit, kahve ve kahve hülhasının imal, ithal ve satışı ile ilgili her türlü faaliyetlerde bulunmak,
- Faaliyet konularına giren ürünlerin kalite, verim ve işletme tekniğinin geliştirilmesi için araştırma, yetiştirme, ıslah gibi her türlü faaliyetlerde bulunmak, bunun için gerekli laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
- Ürünlerini ambalajlamak, bunun için ambalaj endüstrisi kurmak,
- Üreticinin desteklenmesi, ürün kalitesinin ve veriminin yükseltilmesi için gerektiğinde avans vermek,
- Faaliyet konuları ile ilgili olmak üzere, yurt içinde ve yurt dışında şirket ve kooperatifler kurmak veya bu amaçla kurulan ortaklıklara katılmak,
- Faaliyet alanlarında, yurt içinde ve yurt dışında her türlü mal ve hizmetin pazarlanması faaliyetlerini yürütmek, Vergisiz Satış Mağazaları açmak, işletmek,
- ortaklıklar kurmak, kurulmuş ve kurulacak ortaklıklara iştirak etmek,

Ayrıca TEKEL Genel Müdürlüğü değişik yasal mevzuat ile,

Devlet nam ve hesabına destekleme Y. Tütün Alımlarında bulunmak, satın alınan tütünlerin satışına ve ihracına kadar bakım, vb. hizmetleri yürütmek,

Tütün üretim ve ticaretinin düzenlenmesi, izlenmesi ve denetimi,

Şarap üretiminin izlenmesi, piyasaya sunulan şarapların denetimi, ihracatta analiz yapma ve rapor düzenleme,

Uğraşı alanımıza giren birçok ham, yardımcı madde veya mamulü ithal etme ve/veya ithalatta düzenleyici veya denetleyici olma,

Tekel konusuna giren maddeler bakımından kaçakçılığın men ve takibi, gibi görevler verilmiş bulunmaktadır.

12.1.1.2. Temel Ekonomik Büyüklüklerde TEKEL'in Türkiye Ekonomisindeki Yeri

Türkiye ekonomisi ve sanayii kuruluşları içerisinde Tekel Genel Müdürlüğü'nün çok önemli bir yeri bulunmaktadır.

Ülkemiz Gayrisafi Milli Hasılası içinde Kuruluşun payı % 3'ler civarında seyretmektedir. Tekel'in, Gayrisafi Milli Hasıla'ya Katma Değer olarak katkısı 1994 yılı fiyatlarıyla 54 Trilyon TL olmuştur.

Hazine'nin sağladığı toplam vergi ve fon gelirleri içerisinde Tekel'in payı % 5.2'dir. Yapılan tütün ihracatının genel tarım ürünleri ihracatı içindeki payı % 6'lar civarındadır.

Tekel 500 Büyük Firma sıralaması içinde, 1993 yılı sonuçlarına göre, üretimden satışlara ve özsermaye büyüklüğüne göre sıralamada 3.; yaratılan katma değer ve ücretle çalışanlar ortalaması sıralamasında ise 2. sıradadır. 1994 yılı faaliyetlerinin geçici sonuçları, Tekel'in 500 Büyük firma sıralaması içindeki yerini daha üst sıralara taşıyacağını göstermektedir.

Tekel Genel Müdürlüğü Avrupa'nın en büyük 30 Alkollü-Alkolsüz İçki ve Tütün firması arasında yer almaktadır.

12.1.1.3. Yatırımlar

Kuruluş faaliyetleri içerisinde yatırımlar önemli bir yer almaktadır.

Talep ve ihtiyaçlara uygun üretim kapasitelerinin yaratılması, kalitenin iyileştirilmesi, mevcut tesislerin modernize edilmesi, yüzyılımızın teknolojisini kullanan yeni tesislerin inşası ve çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik projeler, yıllık yatırım programlarıyla gerçekleştirilmektedir.

Kuruşun 1995 yılı yatırım hacmi 2 trilyon 511 Milyar TL'dir. Hazine adına yapılan yaprak tütüne ilişkin yatırımlarla birlikte bu rakam 5 trilyon TL'sına yaklaşmaktadır.

12.1.1.4. Mevcut Yapı ve Organizasyon

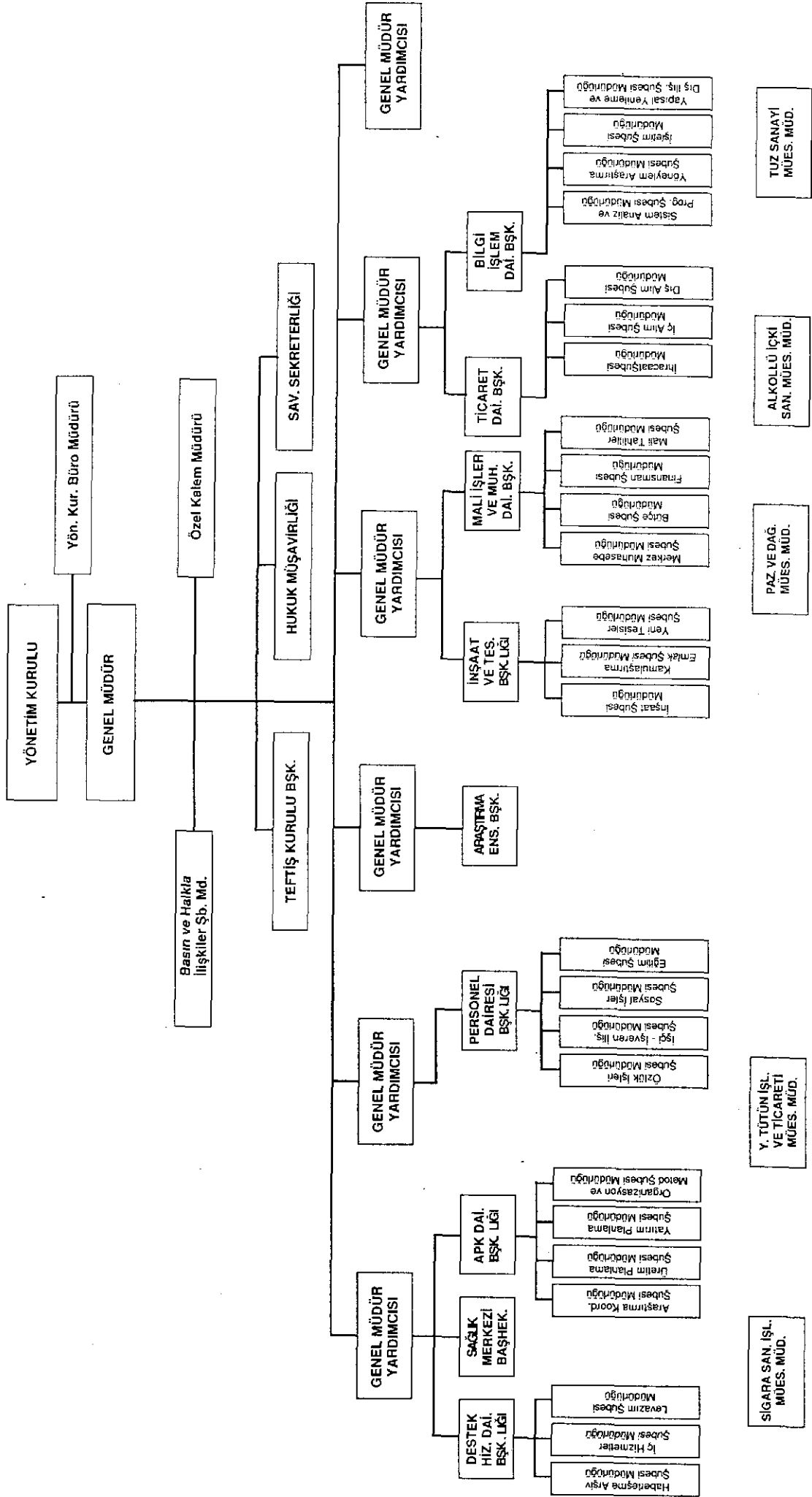
Genel Müdürlüğün kendisine verilen görevlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun ve verimlilik ilkesi doğrultusunda; Genel Müdürlük Merkez Birimleri ve (5) Müessese tarafından yürütmektedir.

Kuruluşun Yönetim Kurulu; Başkan ve (5) üyeden oluşmakta olup, Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu Başkanı olan Genel Müdür ve (2)'si aynı zamanda Yönetim Kurulu Üyesi olan (6) Genel Müdür Yardımcısı'ndan ibaret bir yönetim kadrosuna sahiptir.

Kuruluşa bağlı 5 Müessese şunlardır:

- Yaprak Tütün İşletmeleri ve Ticareti Müessesesi.
- Sigara Sanayii İşletmeleri Müessesesi.
- Alkollü İçkiler Sanayii İşletmeleri Müessesesi.
- Pazarlama ve Dağıtım Müessesesi.
- Tuz Sanayii Müessesesi.

TÜTÜN, TÜTÜN MAMULLERİ, TUZ VE ALKOL İŞLETMELERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ



**TÜTÜN, TÜTÜN MAMULLERİ,
TUZ VE ALKOL İŞLETMELERİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

SERMAYESİ: 4.000.000.000.000 TL.

Merkezi: Unkapanı-İSTANBUL

Merkez Birimler

Yönetim Kurulu	Mali İşler ve Muhasebe D. Bşk.
Yönetim Kurulu Büro Müdürlüğü	Personel Dairesi Başkanlığı
Genel Müdür	Ticaret Dairesi Başkanlığı
Özel Kalem Müdürlüğü	İnşaat ve Tesisler D. Başkanlığı
Genel Müdür Yardımcılığı (6 Adet)	Destek Hizmetleri D. Başkanlığı
Teftiş Kurulu Başkanlığı	Bilgi İşem Dairesi Başkanlığı
Hukuk Müşavirliği	Sağlık Merkezi ve Reviri
Savunma Sekreterliği	Başhekimliği
APK Dairesi Başkanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Md.

Diğer Birimler

Kuruluş Merkezine Bağlı İşletmeler	Alkollü İçkiler San. Mües. Md.	
Araştırma Enstitüsü Başkanlığı	1 Alk. İçki Fab. Md.	6
	Bira Fab.	1
Kuruluşa Bağlı Müesseseler	Likör Fab. Md.	1
	Kanyak Fab. Md.	1
Y. Tütün İşl. ve Tic. Mües. Md.	Şarap Fab. Md.	7
Y. Tütün İşl. (Mrk.) Md.	25 Şarap İmalathanesi	7
Y. Tütün İşl. Md.	80 Suma Fab. Md.	4
Sigara San. İşl. Müessesesi Md.	Pazarlama ve Dağıtım Mües. Md.	
Sigara Fabrikası Md.	7 Taşıt ve Dağ. İşl. Md.	1
Kibritle Fabrikası Md.	2 Paz. ve Dağ. Başmüdürlüğü	77
Yedek Parça Fabrikası Md.	1 Paz. ve Dağ. Müdürlüğü	641
Ambalaj İşletmesi Müdürlüğü	1 Paz. ve Dağ. Memurluğu	54
Tuz Sanayii Müessesesi Md.	TAŞRA BİRİMLERİ TOPLAMI	941
Tuz İşl. Md.	9	
Tuzla Memurluğu	15	

BAĞLI ORTAKLIKLARI VE İŞTİRAKLERİ

Ortaklık veya İştiraklerimizin

İsim - Yeri	Sermayesi	Tekel'in Hissesi
TABACS TURCS SA - İsviçre	500.000 SF	% 50
TÜRK ALKOLLÜ İÇKİ VE ŞARAP END. LTD. ŞTİ. (TAŞEL) - Kıbrıs	3.787.560.000 TL	% 51
KIBRIS TÜRK TÜTÜN ENDÜSTRİSİ LTD. ŞTİ. - Kıbrıs	1.800.000.000 TL	% 51
ÇANKIRI TUZ ÜRÜNLERİ ÜRETİM VE DAĞITIM A.Ş. (ÇANTAŞ) - Çankırı	4.400.000.000 TL	% 24
BİTLİS ENTEGRE SİGARA VE TÜTÜN SANAYİİ A.Ş. (BEST) - İstanbul	3.412.500.000 TL	% 25
KRİSTAL TUZ RAFİNERİSİ SANAYİİ VE TİCARET A.Ş. - Kağızman	26.000.000.000 TL	% 25
AZER - TEKEL Sigara ve İçki Üretim ve Pazarlama Müşterek Mues. - Bakü	2.000.000 \$	% 50

Kaynak: TEKEL 94 (Tanıtım Dergisi)

12.2. TEKEL'DE YAPISAL DEĞİŞİM GEREĞİ VE YENİDEN YAPILANMA

12.2.1. Mevcut Yapı

(60) Sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile Tekel genel Müdürlüğü Kamu İktisadi Kuruluşu haline dönüştürülmüş ve 4036 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Bunu takiben 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 60 sayılı Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Tekel KİT haline getirilmiştir.

Tekel'i bir Devlet Kuruluşu olmaktan çıkararak KİT ya da KİK statüsüne sokan düzenlemeler ve 11 Mart 1987 tarihli Tekel Ana Statüsünün getirdiği yeni yapı, o zamanın koşullarına göre ileri bir düzenleme olsa bile günümüz şartlarında; ne Tekel'e "İktisadi Davranma" imkanını verebilen, ne de bu gün gündeme gelen "özerkleştirme" ve sonra "özelleştirme" süreçlerini sağlayabilecek olan yapısalılıkta değildir.

Bu gün olaya teknolojik ilerlemeler ve değişik talep perspektiflerden bakılmalı ve sağlanacak bir dizi ara düzenleme ile önce Tekel'e kendi içinde "Verimlilik ve Kârlılık" esaslarına göre davranabilme imkanını verebilmelidir. Ayrıca bu düzenleme "Maliyet" "Rekabet" "Serbest Pazar" esaslarını etkili bir şekilde öne çıkarabilmelidir.

Evvela hiçbir yasal düzenlemeye gerek kalmadan yapılabilecek şeyler vardır. O kadar vardır ki, yasal düzenlemelere çok süratli yapılabilse bile bir ön hazırlık olarak, bir geçiş süreci olarak yapılması gerekli ve hemen yapılması gerekli hususlar vardır. Ve belirtildiği gibi bunların yapılması için yeni yasal düzenlemeye de gerek yoktur. Bizatihi Tekel kendisi kendi organlarında bu ilk ve zaruri değişikliği gerçekleştirebilir(2).

Tekel'in, mevcut organizasyonunda beş adet Müessese Müdürlüğü yer almaktadır. Ve Genel Müdür Yardımcıları bu müesseselerin her birinin tüm işlerinden sorumludurlar. Yani hiyerarşi fonksiyonel değil yataydır. Bu husus zaman zaman Başbakanlık Denetleme Kurulu Raporlarında da yer almıştır. Öncelikle bu bağlantının fonksiyonel hale getirilmesi gereklidir. Hiyerarşik bağlantı ihtisas alanlarına göre, benzer iş ve hizmet konularına göre olmalı böylece üst yönetimle alt birimler arasındaki bağ bir anlamda güçlendirilmelidir. Üst yönetimde her yönetici ilgi alanında olmak kaydıyla her birimde, en alt kademelere kadar ilgileniyor olacaktır.

Ayrıca fayda-maliyet-verimlilik ilkelerinden uzak bir yapıdaki müesseselerin bu çağdaş anlayışa kavuşturulabilmesi için onların da aşağıda açıklanacağı üzere yeniden yapılanması gerekmektedir. Bu yeni yapı içerisinde müesseseler, müstakil hesaplarla

(2) Sofracioğlu, Doğan, Tekel Genel Müdür Yardımcısı, Türk-Japon Derneği Başkan Yardımcısı.

kendi verimlilik ve kârlılıklarını ortaya koyacaklar ve bu onları bir iç rekabet ortamına itecektir. İçeride rekabete alışan verimli çalışmanın gereklerini mukayeseli sonuçları ile gören ve onunla övünecek veya yerinecek olan birimler böylece dış rekabete hazır hale gelebileceklerdir.

Halen mevcut beş müessese şunlardır:

- Pazarlama Dağıtım Müessesesi Müdürlüğü
- Tuz Sanayii Müessesesi Müdürlüğü
- Sigara Sanayii İşletmeleri Müessesesi Müdürlüğü
- Alkollü İçkiler Müessesesi Müdürlüğü
- Yaprak Tütün İşletmeleri Müessesesi Müdürlüğü

Bu beşli yapı isim ve ünvanları ile yeni yapılanma içerisinde de aynen kalacaklar ve bir bakıma bu beşli yapı hiç bozulmayacaktır. Böylece mevcut yöneticilerin yeni kadrolara intibak, atanma, yer ve ünvanlarının değiştirilmesi vb. problemleri ortadan kalkmış olacaktır. Ne var ki aşağıda belirtildiği gibi yeni yapılanmada sadece bu beş müessese yoktur ve bu beş müessese eski hacimlerinde de olmayacaklardır. Yenileri kadar küçülecekler ama bir bakıma, bu gün esasen kullanmadıkları teorik yetkilerinin kullanılması ve hiç olmadıkları müstakil yönetimleri bakımından yapısal birer örnek teşkil edeceklerdir.

12.2.2. Yeniden Yapılanma

Yeniden yapılanmada evvela mevcut müesseselerin kendi içlerinde küçülerek yönetimsel etkinliklerinin artırılması ve öncelikle kurum içi rekabet anlayışı ile kârlılık ve verimlilik ilkelerine yaklaşılması hedeflenmiştir. Böylece dışa açılma, rakip kuruluşlarla serbest pazar koşullarında karşılaşma olayları gündeme geldiği zaman kurum ve kuruluşlar şaşkın halde kalsın, nereye basacaklarını görsün istenilmiştir.

Dağıtım ve Pazarlamanın yeni Müesseseleri şöyle olacaktır;

- 1- PAZARLAMA DAĞITIM MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
(Bu Mevcut Müessesedir, küçülecektir)
- 2- TRAKYA PAZARLAMA DAĞITIM BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ
- 3- KARADENİZ PAZARLAMA DAĞITIM BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ
- 4- DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU PAZARLAMA DAĞITIM BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ

- 5- AKDENİZ PAZARLAMA DAĞITIM BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ
- 6- İÇ ANADOLU PAZARLAMA DAĞITIM BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ
- 7- EGE-MARMARA PAZARLAMA DAĞITIM BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ
- 8- ANADOLU YAKASI PAZARLAMA DAĞITIM BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ

Tuz Sanayiinin yeni Müesseseleri şöyle olacaktır;

- 1- TUZ SANAYİİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
(Bu Mevcut Müessesedir, küçülecektir)
- 2- TUZ GÖLÜ İŞLETMELERİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 3- KAYNAK VE KAYA TUZLALARI MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ

Ayrıca iki yeni Müessese şunlar olacaktır.

- 1- AMBALAJ SANAYİİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 2- NAKLİYAT MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ

Sigara Sanayiinin Yeni Müesseseleri şöyle olacaktır;

- 1- SİGARA SANAYİİ İŞLETMELERİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
(Bu Mevcut Müessesedir, küçülecektir)
(İstanbul'daki Sigara Fabrikaları bu müesseseye bağlı olacaktır.)
- 2- İZMİR SİGARA SANAYİİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 3- TOKAT SİGARA SANAYİİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 4- ADANA SİGARA SANAYİİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 5- MALATYA SİGARA SANAYİİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
(Bitlis Sigara Fabrikası da bu müesseseye bağlı olacaktır.)

Yaprak Tütün İşletmelerinin yeni Müesseseleri şöyle olacaktır;

- 1- YAPRAK TÜTÜN İŞLETMELERİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
(Bu Mevcut Müessesedir, küçülecektir)
- 2- MALATYA YAPRAK TÜTÜN İŞLETMELERİ BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ

- 3- EGE YAPRAK TÜTÜN İŞLETMELERİ BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ
- 4- KARADENİZ YAPRAK TÜTÜN İŞLETMELERİ BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ
- 5- ADANA YAPRAK TÜTÜN İŞLETMELERİ BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ
- 6- DOĞU ANADOLU YAPRAK TÜTÜN İŞLETMELERİ BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ

Alkollü içkilerin yeni Müesseseleri şöyle olacaktır;

- 1- ALKOLLÜ İÇKİLER MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
(Bu Mevcut Müessesedir, küçülecektir)
- 2- TEKİRDAĞ ALKOLLÜ İÇKİLER MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 3- İZMİR ALKOLLÜ İÇKİLER MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 4- İSTANBUL ALKOLLÜ İÇKİLER MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 5- NEVŞEHİR ALKOLLÜ İÇKİLER MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 6- DİYARBAKIR ALKOLLÜ İÇKİLER MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 7- GAZİANTEP ALKOLLÜ İÇKİLER MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ
- 8- ÇANAKKALE İÇKİ SANAYİİ MÜESSESESİ MÜDÜRLÜĞÜ

12.2.3. Düzenleme Nasıl Yapılacak

Öncelikle bu yeni düzenleme için Tekel yönetim Kurulunun kendi kararı gerekli ve yeterlidir.

Daha sonra Bakanlık teklifi ve Başbakanlık Müsaadesiyle KADRO DÜZENLEMELERİ gerekecektir. Ancak bu yapılmasa bile nihai düzenlemeye; özertleştirme ve özelleştirme safhasına kadar, VEKALETLE yönetim ve sonuç mümkündür. Ayrıca bu düzenleme –çok kilit noktalara getirilmesi faydalı olabilecek uzmanlar dışında– bir ek kadro külfeti de getirmeyecektir. Tekel’de halen alt kademelerde sıkışıp kalmış ve çoğu kendi üst kademesi için gerekli beceri ve birikim sahibi kadrolarla bu iş yürütülebilecektir. Mesele Cesur Kararların alınması ve uygulamaya konulmasıdır.

Özelleştirme safhasında yapılacak iş ise, esasen müstakil hale gelmiş bu birimlerin, adını ve hukuksal yapısını –yasal düzenleme ile– “ŞİRKET” haline getirmek ve arzu edilenlerinin istenilen oranda halka açılmasını veya arzu edilen tarzda satışını

gerçekleştirmektedir(3).

12.2.4. Dayanılan Esaslar ve Diğer Kuruluşlarda Uygulanabilirlik

Bu öneri, esas itibarıyla;

- Yönetim Modelinin Boyutlarının Küçülmesi,
- Böylece Yönetim etkinliğinin artırılması,
- Hiyerarşik bağlantıların bürokratik olmaktan çıkartılıp fonksiyonel hale getirilmesi,
- Böylece ihtisaslaşmanın ve verimliliğin artırılması,
- Kuruluşun önce kendi içinde; benzetme uygun ise açık denizlere çıkmadan önce göletlerde yüzmeye öğretilircesine; maliyet, kâr-zarar, verimlilik, rekabet gibi pazar koşullarına uygun hareket eder hale getirilmesi,
- Bunlar yapılırken de, önce kuruluşun kendi yetki ve sorumluluğunda yapılabilecek olanlar dikkate alınmak suretiyle, yasal düzenlemelere en son başvurulması,

ilkelerinden hareketle sunulmaktadır. Bu nedenle, aynı esaslara göre her kuruluşta bazı ön düzenlemelerin yapılması ve kuruluşun asıl köklü değişikliklere hazır hale getirilmesi olasıdır. Aksi takdirde bu heyecan uç birimlere doğru etkin bir yayılma göstermedikçe ve tepede, teoride kaldıkça, önceki misalleri gibi başarı şansını zorlayacaktır(4).

12.2.5. Özeleştirmeye İlişkin Çalışmaların Değerlendirilmesi

Kamu mülkiyetinde olan kuruluş ve malların, özel kişi ya da kurumların mülkiyetine geçirilmesi veya bunların kamu sektöründen özel sektöre devredilmesi veya,

Kamu sektörünün yönütem ve kontrolü altındaki birimlerin özel sektörün yönetim ve kontrolü altına geçişine imkan verecek bir mülkiyet değişikliği,

özelleştirme olarak tanımlanmaktadır.

Özelleştirme; başlıca; ekonomik, mali ve ideolojik başlıklar altında gösterilen gerekçelerle savunulurken yine aynı başlıklar altında ileri sürülen farklı görüşlerle özelleştirmeye karşı çıkmaktadır.

(3) Sofracioğlu, Doğan, Tekel Genel Müdür Yardımcısı, Türk-Japon Derneği Başkan Yardımcısı.

(4) Sofracioğlu, Doğan, Tekel Genel Müdür Yardımcısı, Türk-Japon Derneği Başkan Yardımcısı.

Ülkemizde yapılan bir çalışmada, özelleştirmeye amaç olarak gösterilen hususlar, üst düzey yetkili tarafından, önemlerine göre, aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- 1- Piyasa güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmelerine imkan verilmesi,
- 2- Verimlilik ve üretkenliğin artırılması,
- 3- Mal ve hizmetlerin nitelik, nicelik ve çeşitliliklerinin artırılması,
- 4- Mülkiyetin tabana yayılması,
- 5- Sermaye piyasasının gelişiminin hızlandırılması,
- 6- KİT'lere hazine tarafından sağlanan finansal desteğin minimize edilmesi,
- 7- KİT'lerin tekelci fiyatlarının ve (sübvansiyonlar, maliyet ve fiyat artışları nedeniyle oluşan) dolaylı vergilerin azaltılması,
- 8- Bürokratların KİT'leri yönetmek yerine politika ve mevzuat üzerinde çalışmalarına imkan sağlanması,
- 9- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin uygulaması,
- 10- Çalışanlara pay senedi vermek suretiyle işgücü verimliliğinin artırılması,
- 11- Endüstrideki kamu ve özel mülkiyet arasındaki dengenin yönünün değiştirilmesi,
- 12- Yabancı yatırımlar vasıtasıyla uluslararası ekonomik, politik bağların kuvvetlendirilmesi,
- 13- Mevcut sermaye yatırımlarının getiri oranlarının yükseltilmesi,
- 14- Devlete gelir sağlanması.

Özelleştirme yöntemleri 4046 sayılı Yasanın 18/A maddesinde izah edilmiştir.

Bunlar;

- Satış,
- Kiralama,
- İşletme hakkının verilmesi,
- Mülkiyetin gayri aynı haklar tesisi,
- Gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar.

Aslında özelleştirme sayılmamakla birlikte, mülkiyetin ve/veya yönetimin devrini öngördüğü yahut iyileştirici ve dolayısıyla özelleştirmeye hazırlık olarak değerlendirildiği cihetle "Diğer Özelleştirme Yöntemleri" başlığı altında;

- Gelir Ortaklığı senedi çıkarılması,
- Tesislerin (kısa yahut uzun vadeli) kiraya verilmesi,
- Yönetim Sözleşmesi
- Hizmetlerin sözleşmeye devri

sayılmaktadır.

12.2.6. Tekel'in Özelleştirilmesine İlişkin Çalışmalar

Morgan Guaranty Trust Co'ya hazırlattırılmış olan Özelleştirme Ana Planı'nda incelenen KİT'ler aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- 1- Tamamen satılabilir olanlar: (3) KİT ve (8) iştirakin kamu payları,
- 2- Varlıklarının çoğu satılabilir olanlar: (2) KİT
- 3- Varlıklarının büyük kısmı (iyileştirmelerden sonra) satılabilir olanlar: (3) KİT
- 4- Varlıklarının büyük parçası satılabilen, kalan kısımları iyileştirilebilecek veya kapatılacak olanlar: (2) KİT
- 5- Özelleştirmeye aday olan, gelecek yıllarda sermaye piyasası aracılığıyla satılabilecek olanlar: (2) KİT
- 6- Muhtemelen satılabilir: (6) KİT
- 7- Hükümet desteği ile satılabilir olanlar: (8) KİT
- 8- Üçüncü öncelikli olanlar (7) KİT

TEKEL yukarıda sıralanan KİT'ler arasında yer almamaktadır.

TEKEL'in, bir KİT olarak durumu bu şekilde ele alınmış ancak uğraşı alanına giren en önemli sektör olan sigara üretimindeki MONOPOL kaldırılmıştır. Böylece kuruluş özelleştirilmemiş fakat SEKTÖR ÖZEL GİRİŞİME ve REKABETE AÇILMIŞTIR.

Tekel'in vergi toplayıcı rolü, bazı tarım ürünlerini destekleme işlevi, çok farklı alanlarda üretim ve dağıtım görevleri yapmakta olması vb. gibi birçok faktör, TEKEL'in özelleştirilmesinde, muhtemelen, daha ihtiyatlı olunmasını gerektirmiş olabilir.

Özelleştirme amacıyla yapılan çalışmalar meyanında, en önemli olarak, sigara üretici büyük yabancı şirketlerle "Ortak Yatırım Şirketleri" kurulması girişimleri sayılabilir.

Diğer taraftan 5.6.1989 tarih ve 89/T-41 sayılı Y.P.K. (Yüksek Planlama Kurulu) kararı ile İstanbul ve Ankara Fabrikalarında bira üretimine son verilmesine ve Yozgat Bira Fabrikasının özelleştirilmesine karar verilmiştir.

Özelleştirme konusunda yapılan çalışmalar bir aralık mahiyet değiştirerek yeni bir model olan "İşletme Ortaklığı" modeli yönünde gelişmiştir. İşletme Ortaklığı modeli başlangıç olarak işletme yönetiminin devrini ve tesislerin kira ile kullanımını daha sonra ise, şartlar uygun olduğu takdirde, işletme mülkiyetinin de devrini öngören İşletme Ortaklığı Modeli Kamu Ortaklığı İdaresinin de katılımıyla yapılan çalışmalarda ele alınmış fa-son üretim suretiyle üretimin bir bölümünün de garanti edilmesi öngörülmüş ancak uygulamaya geçilmesi işareti verilmediği için bu girişimlerden de herhangi bir sonuç alınamamıştır.

Tekel'in kullanılmayan veya şehrin içinde kaldığı için kullanımında güçlük çekilen, kentsel rant kazanmış bazı gayrimenkullerinin başka şekillerde değerlendirilmesi amacıyla, 1987 yılının sonunda ülkenin önde gelen inşaat şirketlerine teklif vermeleri için davet yazıları gönderilmiştir.

Mecidiyeköy Likör Fabrikası, İstanbul (Bomonti) Bira Fabrikası, Cibali Sigara Fabrikası, İzmir (Gazipaşa) Yaprak Tütün vb. gibi çeşitli şehirlerin merkezlerinde kaldıkları için işletilme güçlüğü olan bu tesislerimiz yerine, yüklenici firmalar tarafından belli bir pay karşılığında otel, iş merkezi vb. inşa edilmesi amaçlanmış ancak yapılan çalışmalar herhangi bir somut sonuca ulaştırılamamış sadece bu yolla bazı arsalar satılmış, değerlendirilmiş veya ihtiyaçlar doğrultusunda takas edilmiştir.

1993 yılında, İstanbul (Mecidiyeköy) Likör Fabrikası, İstanbul (Cibali) Sigara Fabrikası, İstanbul (Bomonti) Bira Fabrikası ve Üsküdar (Paşalimanı) YTB Evi'ni kapsayan yeni bir çalışma başlatılmıştır (Fizibilite olmadıkları gerekçeleriyle tasfiye edilmiştir).

Bu çerçevede 9 Eylül 1993 tarihinde Emlak Bankası Genel Müdürlüğünde bir protokol imzalanarak, kentsel rant kazanmış olan bu işletmelerimiz arsalarının iş ve ticaret merkezi ve/veya turistik işletmeye dönüştürülerek değerlendirilmeleri öngörülmüştür. Söz konusu fabrika ve tesislerimizin imar durumlarının netleştirilmeleri ve projelerle ilgili fizibilite çalışmaları sürdürülmektedir.

12.2.7. Tekel'de Yapılması Düşünülebilecek Özelleştirme Çalışmaları

Tekel'de yapılabilecek özelleştirme çalışmaları kısa (1-2 yıl) orta (2-5 yıl) ve uzun (5 yıldan fazla) dönemler halinde, olmak üzere sektörler itibarıyla aşağıda özetle verilmektedir.

12.2.7.1. Tütün

Gerek tütüncülüğümüzün, gerek milli ekonominin ve gerek gerçek tütün üreticilerinin aleyhine bir durum olan Destekleme tütün alımı külfetinden Devletin ve TEKEL'in kurtarılması amacıyla Tütün'de kota uygulama sistemi getirilerek üretim planlamasına gidilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

TEKEL'de tütün işleme hizmetlerinde, son yıllarda modernizasyon gayretleri olmuştur. Ancak bu hizmetler daha ziyade, istihdam sağlayıcı imkan olarak değerlendirilmektedir. Bu yüzden teknoloji eski ve emek yoğun olup işletmenin birim maliyeti yüksektir.

Tütün işleme ünitelerinin uzun vadede peyderpey ve imkanlar ölçüsünde özelleştirilmesi düşünülebilir.

Özelleştirmede uygulanacak yöntem olarak; İşletme Ortaklığı modeli düşünülebilir. Tütün Endüstri Mühendislerinin (TÜTÜN EKSPERLERİ) önderlik ederek kuracakları, ağırlıklı olarak işçilerin, yöre üreticilerinin katılacağı "Hizmet Şirket"lerinin, sektörde halen mevcut olan özel teşebbüsün ve TEKEL'in katılımı ile oluşacak Anonim Şirket'lere bu tesislerin kiralama ile işletimi, yönetimi verilebilir.

İşleme hizmetlerine paralel olarak tütün alım işleri de belli ölçüde bu şirketler tarafından yürütüleceğinden, TEKEL sigara üretimi için ihtiyacı olan tütünü en uygun kalitede ve en uygun fiyatla İŞLENMİŞ olarak satın alabilecektir.

12.2.7.2. Sigara

Ülkemizde son yapılan değişiklikler de göz önünde bulundurulduğunda; sigara üretiminin, satışının, fiyatlarının tesbitinin ve ithalatının, artık serbest olduğu söylenebilir.

Sigara üretim ve ticareti sınırlayan şartları aşabilen (2) uluslararası firma (Philip Morris, RJR) faaliyete geçmiş, süratle gelişme halindedirler. TEKEL'in iştiraki olan Rothmans yönetimindeki BEST ise bazı sıkıntıları ve konulmuş olan şartları aşmanın gayreti ve sancıları içindedir.

Modernizasyon çalışmaları devam etmekte olan İstanbul Sigara Fabrikası sayılmazsa, en yeni durumda görünen Tokat Sigara Fabrikasının makina teçhizatı (10) yıla yaklaşmaktadır.

Mevcut tesislere ilaveten, halen Manisa-Akhisar'da ve Samsun-Balıca'da, tek vardiyada (5)'er bin ton yıl kapasiteli, iki sigara fabrikasının üretime geçirilmesine hız verilmiş ve her iki fabrikanın tamamlama inşaat ve makina ihaleleri yapılmıştır. İzmir Çiğli tesisi de Yaprak Tütün İşletme Müdürlüğü haline getirilmesi düşünülmektedir.

1992 yılı değerleriyle TEKEL, yaklaşık 1,5 trilyon TL değerinde sigara ithalatına ve yaklaşık keza 1,5 trilyon TL değerinde de (TEKEL 2000 için) tütün ithaline kaynak ayırmaktadır.

Tüketicilerde genel olarak; oriental sigaraların yerine blended sigaraları tercih etme eğilimi gözlenmektedir.

Bu itibarla;

Mevcut tesislerin sınırlı ölçüde modernize edilerek oriental pazar payının korunması,

Blended üretimde ise marka çeşitlendirmesine giderek, bugüne kadar nisbeten fiyat mekanizması ile geliştirdiğimiz blended payını büyütmek ve fakat aynı zamanda yurt içinde üretilecek tütünlerin (Şark ve F.V.C., Burley) kullanım oranını artırarak ithal ikamesi yaratmak ve maliyeti düşürmek imkanları aranması gerekir.

Mevcut tesislerin, teknoloji eskiliği, verim düşüklüğü, yapısal güçlükler ve aşırı istihdam sebebiyle özelleştirilmelerinde güçlükler bulunmaktadır. Bununla birlikte; teknolojileri daha yeni olanlardan başlanarak peyderpey mevcut tesislerin özelleştirilmesi imkanları aranabilir. Çalışanların, tütün üreticilerinin ayrıcalıklı pay sahibi olma hakları saklı tutularak gereğinde Tekel'in de azınlık pay ortaklığı ile mevcut tesisin bekasını, yeni yatırımlarla geliştirilmesini hedefleyen şartnamelerle çoğunluk hissesinin satışını öngören modeller üzerinde çalışılmasında fayda görülmektedir.

TEKEL çalışanlarının ve tütün üreticilerinin ayrıcalıklı pay sahibi edilmesi ve bilahare elde edecekleri işletme kârına tanınacak vergi ve vb. muafiyetler sermayenin ve rantın yayılmasını ve bu hisselerin elde tutulmasını sağlayabilecektir.

Sigara sektöründe özelleştirme için en uygun birimler yarım kalmış yatırımlardır.

Bu yatırımlar yerli ve yabancı ortaklarla Joint Venture modeli içerisinde tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilir.

Ancak bunların günümüz şartları ve teknolojilerinde öngörülen işletme özelliklerine sahip olmadıkları gibi kentleşme sebebiyle halihazır değerleri çok yüksektir. Dolayısıyla bu arsa ve binaları sermaye payı olarak koymak suretiyle düşünülecek bir ortaklık daha başlangıçta "bedel" görüşmelerinde çıkmaza girecektir. Bu itibarla arsanın ve binanın, gerekli görülen bölümlerinin, kiralanması cihetine gidilmesi daha olumlu bir yaklaşım olarak görülmektedir.

Ortaklık teşkili suretiyle tamamlanacak yarım kalmış sigara üretim tesislerinin küçük kapasite ile kurulması, zamanla, pazar durumuna göre kapasite arttırımına gidilmesi, Ortaklığın kuruluşundan itibaren 3-5 yıl süreyle TEKEL'in belli miktarda fason üretim siparişi vermesi gibi özendirici imkanlarla desteklenmesi, özelleştirme gayretlerine olumlu katkılar sağlayacaktır.

Mevcut kibrit fabrikaları, özelleştirilmesi şimdilik en güç görünen tesislerdir.

12.2.7.3. Alkollü İçkiler

Bira ve şarabın üretimi, satışı ve ihracatı serbest ve fakat ithali TEKEL'in monopolündedir. Bu monopol kaldırılmalıdır.

Yüksek alkollü içki üretimi, satışı, ithali, monopol altındadır. Bunlar da gerekli düzenlemeler yapılmak kaydıyla kaldırılmalı sektörde özel girişimcilerin faaliyetine imkan sağlanmalıdır. Ancak, rakı, votka vb. yüksek alkollü içki üretimini özel sektöre açılması ve TEKEL'in rakı, votka vb. üreten işletmelerinin özelleştirilmesi için öncelikle 4250 ve ilgili mevzuatta değişiklik yapılması gerekmektedir.

Ayrıca alkol üretiminin, satışında monopol karakterden çıkarılması ve TEKEL'in bu alanda üstlendiği külfetlerden kurtarılması gerekmektedir.

TEKEL halen sanayide, parfümeride ve şarap imalatında ihtiyaç duyulan alkolü tedarik etmek bir yükümlülük altındadır.

12.2.7.3.1. Bira

Bira fabrikalarımızın teknolojileri, eski, verimlilikleri düşüktür.

Ülkemiz bira pazarındaki payı % 5 civarındadır.

TEKEL'in bira sektöründen süratle çekilmesi her bakımdan yararlı olacaktır.

İstanbul Bira Fabrikası kapatılmalıdır.

Ankara Bira Fabrikasında bira üretimi bırakılmalıdır.

Yozgat Bira Fabrikasının mümkünse mülkiyeti, mümkün olmazsa yönetimi sektördeki özel girişimcilere devredilmeli, çalışanların ve yöre halkının ayrıcalıklı pay sahibi olması ve işletme kârından yararlandırılmasında vergi vb. gibi muafiyetler getirilmesi sağlanmalıdır.

Sonuç olarak TEKEL bira sektöründen çekilmelidir

12.2.7.3.2. Şarap

TEKEL, tesisleri olduğu için üzüm almakta bu üzümlerden şarap yapmakta isteyen olursa satmakta ve önemli miktarda şarabı da damıtarak (suma) alkol elde etmektedir.

Gösterilen gayretlere rağmen ülkemizde şarap tüketimi artmamaktadır.

Şarap tesislerinin sektördeki özel girişimcilere blok satışı; bu mümkün olmazsa yönetiminin devri sağlanmalıdır. Bu meyanda çalışanların bu tesislere üzüm veren bağcı-

ların özendirici şartlarla ayrıcalıklı pay sahibi olmaları ve işletme kârlarından yararlandırılmalarına (vergi vb. gibi) bazı muafiyetlerin getirilmesi faydalı olacaktır.

Sonuç olarak TEKEL şarap sektöründen de çekilmelidir.

Rakı, Votka, Cin, Kanyak, Likör

TEKEL'in elindeki mevcut tesislerin özelleştirilmesi oldukça güçtür. Ancak Nevşehir gibi yeni tesislerin ve Alaşehir, Karaman gibi yatırımların ortaklık teşkili veya işletme ortaklığı şeklinde tamamen veya kısmen özelleştirilmesi sağlanabilir.

Özel girişimcilerin kuracağı, çalışanların ve yöre halkının ayrıcalıklı pay sahibi sıfatıyla ortak olduğu şirketlere yüksek alkollü içki üretim tesislerinin mülkiyetinin veya yönetiminin devri ve bilahare şirket, yönetiminde başarılı olduğu takdirde, işletme mülkiyetinin de devri, yüksek alkollü içki işletmelerimiz için en şanslı özelleştirme modeli olarak görülmektedir.

12.2.7.4. Tuz

Tuz birimleri için, mevcut yasal düzenlemeler de göz önüne alındığında, özelleştirme imkanı oldukça sınırlıdır.

Bu itibarla;

- Deniz ve göl tuzlarında mevcut durumun devamı veya mümkün olursa yönetimin devri
- Kaya tuzlarında mevcut yapının aynen korunması,
- Kaynak tuzlarının çok önemli bir bölümünde, peyderpey olmak, üzere üretimden vazgeçilmesi

cihetine gidilmelidir.

Kaynak tuzlarının bir bölümünün yöre halkına veya özel idareye devri herhangi bir ekonomik yarar sağlamayacak sadece yerel bazı sıkıntılar ve bir gıda olarak halk sağlığı açısından sakıncalar yaratacaktır.

12.2.7.5. Pazarlama ve Dağıtım

TEKEL, keyif verici maddeleri üreten bir devlet kuruluşunun sorumluluğu ile bunların tüketimini özendirmeyi, bu sebeple reklam ve tanıtım yapmamayı, talep yaratıcı etkinliklerden, uygulamalardan uzak durmayı ilke olarak benimsemesi gerekir.

Yukarıda sayılan ve benzeri pazarlama teknik ve uygulamalarından, stratejilerin-

den uzak durulması sebebiyle TEKEL ürünlerini pazarlamamakta, sadece DAĞITMAKTADIR.

Bayi günlük ihtiyacını TEKEL'e giderek ve peşin parayla satın almaktadır.

Bugüne kadar alternatifi olmadığı için işleyen bu sistem alternatifleri oldukça daha dinamik ve iyi hizmet verenlere doğru kayacaktır. Sadece bu yapısal durum sebebiyle, her kademedeki çalışanların gösterdiği ve göstereceği gayret ve özveriye rağmen Tekel'in pazarda pay kaybetmesi kaçınılmaz görünmektedir.

Bu itibarla TEKEL'in özelleştirilmesinde öncelikle ele alınacak olan DAĞITIM HİZMETİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ'dir.

Dağıtım hizmeti kısa vadede özelleştirmeye de en elverişli alan olarak görünmektedir.

Bazı kurallar konarak, sözleşme yapılacak girişimcilere; Yöre, bölge ve ana stok depolarından, bedelini peşin ödeyerek ürünleri alıp TEKEL bayilerine ulaştırmaları, satışlarını bayilerden topladıkları TEKEL faturaları ile ibraz etmeleri, bu hizmetleri karşılığında kendilerine "beyie" üzerinden belli bir pay verilmesi usulü getirilebilir.

Bu işi yapacak girişimcilerin orta ve küçük sermayeli kimseler olması gelir dağılımına katkıda bulunacak, aralarındaki rekabet hizmet kalitesini yükseltecektir. Ayrıca büyük sermayenin bir tercih olarak görülmemesi suretiyle bu hizmetin belli kişi ve çevrelerin inhisarında bırakmayacak, TEKEL'i bağımlı hale getirmeyecektir.

Bu usulün uygulamasına geçilirken spekülâtif karşı davranışlara fırsat verilmemesi bakımından Tekel'in mevcut satış birimleri açık tutulmalı bilahare satış seyri ve hacmine göre işlem hacmi kalmayanlardan başlayarak peyderpey bu birimlerin kapatılması cihetine gidilmelidir.

Bu amaçla pilot uygulamalara gidilip sistemin başarısı test olunmalı eksik ve aksaklıklar yaygınlaşma öncesi giderilmelidir.

Sermayenin tercihi esasına dayalı ve bilahare sermayenin olumsuz tarzda egemenliğine, hizmetin yetersiz ve kalitesiz olmasına, spekülâtif davranışlara dönüşebilecek bağımlılık vb. sistemlere gidilmemelidir.

DAĞITIM'ın özelleştirilmesinde, pazarlama hizmetini de kapsaması sebebiyle; oluşturulacak ortaklık suretiyle kurulacak bir pazarlama şirketi eliyle, bu hizmetlerin yürütülmesi üzerinde önemle durulacak diğer bir özelleştirme yöntemi olarak gözükmektedir.

12.2.8. Tekel'in Özelleştirilmesindeki Safhalar

- 1- DERHAL BİR HOLDİNG FORMASYONU İLE YENİDEN YAPILANMASI.
- 2- KURUMDA BENZER İŞ VE HİZMETLERİN BİR ARAYA TOPLANILMASI.
- 3- YENİ BİR REORGANİZASYONLA KURULUŞ ORGANİZASYONU KÜÇÜLTÜLMESİ. (Hiyerarşi fonksiyonel olmalıdır. Hiyerarşik bağlantı ihtisas alanlarına göre, konulara göre olmalı böylece üst yönetimle alt birimler arasındaki bağ bir anlamda güçlendirilmelidir. Üst yönetimde her yönetici ilgi alanında olmak kaydıyla her birimde, en alt kademelere kadar ilgileniyor olacaktır.
- 4- İCRAÎ BİR ÜST YÖNETİM KADROSU YANISIRA KURULUŞTA YALNIZCA ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI İLE İLGİLENECEK İKİNCİ BİR YÖNETİM ORGANİZASYONUNA İHTİYAÇ OLACAKTIR. (Kuruluş üst yönetimin özelleştirme mekanizmaları karşısında üstlendiği taahhüt düzeyi değişmez bir biçimde yüksektir. Ancak dikkatin başka bir yerde yoğunlaştırılması nedeniyle, üst yönetimin işleri ihmal etme ihtimali gibi önemli bir tehlike de mevcuttur. Bu nedenle, özelleştirilme sürecinde söz konusu kurum içindeki günlük iş akışının sorumluluğunu devralacak nitelikli ikinci bir ekibe kuvvetle ihtiyaç vardır.)
- 5- HOLDİNG YAPISINA BAĞLI HALE GETİRİLECEK OLAN MÜESSESELERİN A.Ş. STATÜSÜNE DÖNÜŞTÜRÜLMESİ.
- 6- ÖZELLEŞTİRİLME MASTER PLANINA GEÇİLMEDEN ÖNCE PAZARLAMA VE DAĞITIM MÜESSESE MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN (Bu Müessesede yapılacak Reorganizasyonu takiben Bölgede depoların ihdas edilmesinden sonra) DERHAL KAPATILMASI GEREKMEKTEDİR.
- 7- TEKEL KONUSU OLAN HER BİR MADDENİN YASA GEREKÇELERİ, ÖZELLEŞTİRİLECEK TEKEL KAPSAMINDAKİ MADDELERİN KARŞISINDA, DEVLET TANZİM EDECEĞİ DÜZENLEME VE KONTROL BİRİMLERİ İHDAS EDEREK VE BUNLARI GÜNÜN SOSYAL VE EKONOMİK ŞARTLARINA GÖRE FİİLİYATA SOKULMALIDIR.

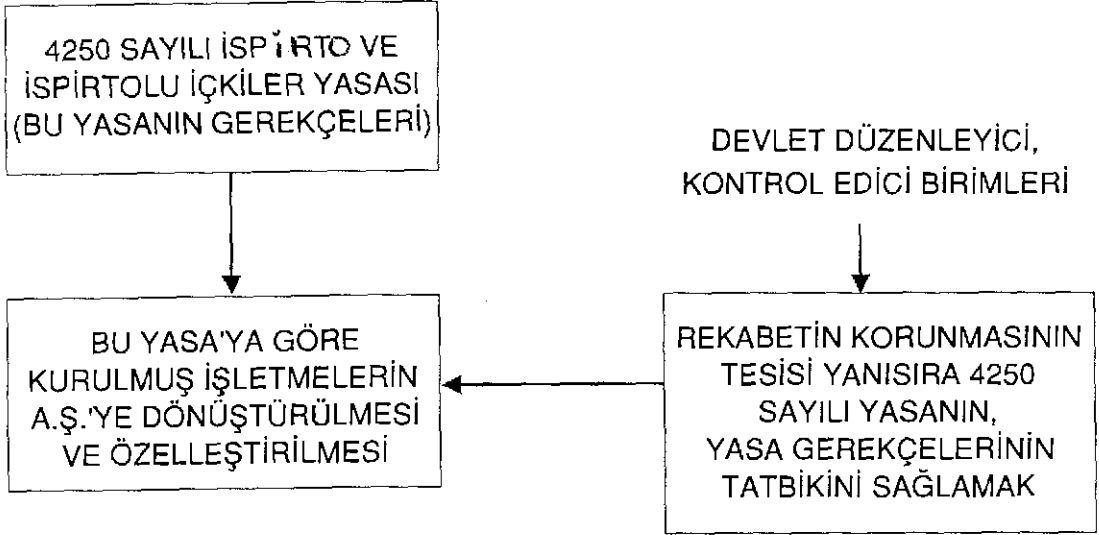
4046 SAYILI YASANIN 37. MADDESİNİN (a) BENDİNİN "BU KANUN HÜKÜMLERİ GEREĞİNCE ÖZELLEŞTİRME PROGRAMINA ALINAN KURULUŞLAR ÖZEL HUKUK HÜKÜMLERİNE TABİ OLUP, BUNLAR HAKKINDA VARSA KENDİ KURULUŞ KANUNLARI İLE DİĞER KANUNLARDA YER ALAN BU KANUNA AYKIRI HÜKÜMLER VE 233 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME HÜKÜMLERİ UYGULANMAZ." YUKARIDA İFADE EDİLDİĞİ ŞEKİLDE UYGULANMASINDA FAYDALI NETİCELER ALINACAKTIR.

ŞEKİL OLARAK:

KAMU KURULUŞU

- TEKEL -

(ÖRNEK MODEL)



AYNI MODELİ, 1177 SAYILI TÜTÜN VE TÜTÜN TEKELİ KANUNU İÇİNDE KANUN GEREKÇELERİNDEN HAREKETLE UYGULAMAK MÜMKÜNDÜR. ANCAK ZAMANLA BAĞLI OLARAK DEVLETİN DÜZENLEYİCİ VE KONTROL EDİCİ BİRİMLERİNİN ETKİLERİNİN AZALACAĞI VE VARLIKLARINA İHTİYAÇ DUYULUYAĞINA İNANILMAKTADIR. ÖRNEĞİN: KÂRLILIK VE VERİMLİLİK AMACI GÜDEN TEKELLERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ HİZMET VE ÜRÜNÜN KALİTESİNİN DÜŞÜRMEYİ GİBİ ONLARIN YÜKSELMESİNE SEBEP OLUR. BUNUN ANLAMI ÖZELLEŞTİRİLMİŞ TEKELLERİN KONTROL ALTINDA OLMAYACAKLARI DEĞİLDİR. ÖZELLEŞTİRME SERBEST REKABETİN GELİŞMESİNİ SAĞLAR Kİ, SONUCUNDA PIYASADAKİ ARZ VE TALEP DENGESİNİN OLUŞMASININ NETİCESİNDE ÖZELLEŞTİRİLMİŞ ORGANLAR KONTROL ALTINA ALINIR. BAŞKA BİR DEYİŞLE, HALKIN BİLİNCİ GELİŞTİĞİNDE KONTROL MEKANİZMASI DEVLET TARAFINDAN HALKIN DENETİMİNE VE DEĞİŞİK GRUPLAR, ÖRNEĞİN ÇEVRECİLER, TÜKETİCİ DERNEKLERİ, SAĞLIK KURULUŞLARINA GEÇMEKTEDİR. SONUÇ OLARAK ASIL KONTROL MEKANİZMASINI "REKABETİ" OLUŞTURULACAK VE DENETİM ORGANLARINA OLAN GEREKSİNİM DE AZALACAKTIR (Nicholas RIDLEY, Financial Times, 6.11.1989).

- 8- ÖZELLEŞTİRME MASTER PLANLARINDA:
İHALE PAKET PROGRAMLARI^{İN} HAZIRLANMASI,
İHALE DÖKÜMANLARININ HAZIRLANMASI,
İHALE BİLDİRİM FORMUNUN HAZIRLANMASI.

ÖN MUKAVELE TASLAĞININ Hazırlanması,

A. KURULUŞUN, BÜTÜN VARLIKLARIYLA İTİBARI DEĞER ÜZERİNDEN
KIYMETLENDİRİLMESİ

B. FİRMA TEKLİFLERİNDE

FİRMA'NIN, BU İŞLETME İÇİN SUNULACAK TEKLİFLERİNDE

- İŞ PLÂNI
(Mevcut üretimin tesislerinin kapasite kullanımı konusunda taahhütleri ileriki zamanda üretim değişiklikleri hakkındaki düşünceleri (gerçekleşme Programları dahil) KİT'in markalarının ihracı için planları.
- Üç Yıllık bir üretim planının temini (Her markanın ayrıca belirtilmesi üretim miktarı, tahmini Toptan ve Perakende satış fiyatlarının belirtilmesi.
- YATIRIMLAR
Mevcut yatırıma, firmaların sağlayacağı ilave yatırımlar (Bunların belli dönemler içindeki planlamaları.
- YÖNETİM ORGANİZASYONU,
- FİNANSMAN DURUMU,
- İÇ VE DIŞ İŞ BAĞLANTILARI MUKAVELELERİN KONUSU VE ÇEŞİTLİ BOYUTLARI,
- FİRMANIN GÜVENİRLİĞİ VE PERFORMANS DEĞERLENDİRMELERİ,
- SORUNLARI

SÖZ KONUSU EDİLMESİNDE BÜYÜK FAYDALAR VARDIR.

SONUÇ

Ülkemizde enflasyonu körükleyen en büyük etkenin KİT'ler olduğu, Hazine'nin bir kamburu, ağır bir yükü olduğu sürekli dillendirilmektedir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında Türkiye'nin yükünü omuzlayan KİT'ler şimdi Türkiye'nin sırtına yük olmuştur, deniliyor. O yıllarda Türkiye'yi ayaklar üstüne kaldıran KİT'ler şimdi aynı Türkiye'yi batma noktasına mı getirdiler! diye karamsarlıklar dile getirilmektedir. Toplumumuzun bir kesimi de şu soruları sormaktadır.

Aslında KİT'ler, kendilerinden şikayet edildiği kadar çok mu kötüdürler? Şayet kötü olsalardı 1923'lerden bugünlere nasıl gelebilirdik?

Bütün bunlara, KİT'lerin; hayat pahalılığına sebebiyet verdiği söylenilmektedir.

Biliyoruz ki, fiyat artışlarının tek sebebi enflasyon değildir.

- Kıtılık
- Doğal afetler
- İç ve dış huzursuzluklar
- Uzun süreli ve yaygın grevler
- Petrol ve benzeri önemli hammadde fiyatlarında dünyada ortaya çıkan maliyet artışları gibi sebeplerle de yurtiçi fiyatlar da artar, ancak günlük konuşma dilinde enflasyonla fiyat artışları, eşanlamlı hale gelmiş bu iki terim birbirinin yerine kullanılmaktadır.

Özelleştirmenin ilke ve mekanizmasını liberal ekonomilerin gereği olarak elbette benimsemek gerekir ama ölçülü, ilkel yavaş bir seyrinde olmasında fayda vardır. Bir başka deyişle, bugünden yarına hemen özelleştirmeyi hayata geçirelim diye bir aceleyle lüzum yoktur.

Özelleştirme ilkelerimizi ulusal kaynaklarımıza sahip çıkma, mülkiyetin yaygınlaştırılması, demokratikleşme olarak ifade etmek gerekir.

Temel kamu hizmeti üreten, doğal tekel niteliği taşıyan ya da stratejik açıdan önemli olan Kamu İktisadi Kuruluşları'nın işleyişlerinin siyasi sorumluluk içinde olduğu kabul edilmelidir. Bu hizmet alanlarında özerkleştirmeye gitmek, siyasi sorumluluğun

bürokratlara, teknokratlar ya da işletme yöneticilerine devredilmesi gerekir. Herbir kuruluşun kendi özelliğine uygun özelleştirme yöntemi, teknik açıdan araştırılarak seçilmelidir. O halde özelleştirmeye konu olacak birimin cari varlığı hesap edilmelidir.

– Özelleştirmemize esas olacak politikayı tespit etmemiz gerekir. Günümüzde özelleştirmede master planları uygulama planları gibi işlem görmektedir. Oysa master planların bir strateji üzerine yapılması gerekir.

Yani;

Hangi işletmeyi ne ölçüde özeleştiriceğimizi belirlememiz gerekir. Bunun biçimini saptamamız gerekecektir.

Sözelimi;

Tekel işletmeleri bütünüyle bir Anonim Şirket'e dönüştürülerek, bunun kayıtlı sermayesinin bir bölümü özelleştirecek mi yoksa özelleştirme Tekel bünyesinde her bir işletme bazında mı olacaktır. Bunu gerçekleştirirken,

A. Müesseselerin doğrudan satışı yoluyla mı?

B. Müesseseler ayrı tüzel kişiliğe kavuşturularak şirketleştirmeler yöntemiyle bu şirketlerin hisse senetlerinin devri yoluyla mı?

C. Bu müesseselerin seçiminde ne türlü kriterler gözönünde bulundurulacaktır.

D. Yalnızca bir hak devri şeklinde mi olacak?

E. Bu kuruluşlar mali bünye sağlamlığı açısından mı özelleştirilecek veya umumi giderlerin sermayeye veya gelirlerin giderlere oranı açısından mı, yoksa teknolojilerinin eskimesi açısından yeni teknolojilere geçiş yönünden ihtiyaç duyulacak finansman miktarının karşılanması açısından mı özelleştirmeye konu olacaktır.

Özelleştirmede, özelleştirme değerinin saptanılması gerekir (değerin tespit edilmesinde hangi kriterler gözönünde bulundurulacaktır ve buna göre özelleştirme hangi yöntemle ve hangi sürede yapılacaktır.)

Özelleştirme gelirlerinin değerlendirilmesinde düşünceler nelerdir öncesal politikalar saptanmış mıdır? Bütün bunlar finansman departmanlarının yapacağı geniş raporlama faaliyetlerini gerektirmektedir.

Önemli bir hususda her bir işletme bazında her yıl yapılan dönemsel yeniden değerlendirilmelerle bilanço değerlerinin saptanması, hesapların nominal değil itibari değer

üzerinden saptanması esastır.

O halde finansman departmanları ne yapacaktır;

Finansman departmanları neye azami dikkati göstereceklerdir.

Özelleştirilmesine karar verilebilecek her bir işletmenin,

Maliyet,

Gelir.

Satış ve kârlarının (belirli bir zaman dilimi içerisindeki eğilimlerinin ne yönde geliştiğini saptamak ve ekonometrik analiz teknikleri yardımıyla kesin değerlerin ortaya çıkarılmasını sağlamak olacaktır.

Üretim maliyetlerinin reel olarak artıp artmadığını, reel satış fiyatlarının cari satış fiyatlarında görülen artışlara paralel olarak yükselip yükselmediğini, dolayısıyla mevcut fiyat artışlarının gerisinde olup olmadığını, satılan malın maliyetindeki gelişmeleri, satış miktarı ile olan ilişkisini,

Bu işletmelerde ya da sektörlerde en uygun ekonometrik satış, gelir maliyet ve kâr maksimizasyonun nasıl olması gerektiği,

Yani,

Geliri veya kârı maksimum kılacak satış düzeyinin ne olduğunu saptamak velhasılı, bilanço rakamları nominal değil, itibari reel fiyatlara çevrilerek tablolar ve grafikler halinde sunulması ardından bu verilerde yararlanarak çeşitli,

Maliyet-üretim

Maliyet-Satış ve Gelir ilişkilerinin tablolştırılması ve

Tüketim ve kâr modellerinin ne olduğunun oluşturulması gerekmektedir.

Özelleştirme bir "satıp savma" değildir. Dünyada 1980 yılından beri uygulanan iktisat politikalarında istikrarlı bir para politikası, Gelir ve Kurumlar Vergisi oranlarının indirilmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve özelleştirme uygulamalarını temel almıştır. En genel anlatımla Kamu Mülkiyetinin Özel Mülkiyete çevrilmesi biçiminde tanımlanabilecek olan özelleştirme dünyanın en etkin ve inandırıcı söylemi oldu.

Son yıllarda ilk hızını kaybeden dünya özelleştirme uygulamaları başta enerji ve diğer önemli yatırımlar olmak üzere Dünya Bankası gibi diğer finans kuruluşlarından kredi talep eden ülkelere özelleştirme koşulu önerilmesi anlamlıdır.

Özelleştirme rüzgarı, şu anda belki de en yoğun olarak ülkemizin gündeminde esmektedir.

Özelleştirme konusunda en çok şu gerekçeler gözlenmektedir. Kamu kesimi ekonomik verimlilikten uzaktır. Bu nedenle özel kesimin sağladığı verimliliği sağlayamaz.

Kamu finansman açıkları, genellikle devletin ekonomik hayata fazla karışmış olmasından ileri gelmektedir.

Devlet küçülerek yalnızca temel görevleri ile uğraşmalıdır. Devlet ekonomik alandan çekilerek yerini, daha dinamik olan özel sektöre bırakmalıdır.

Verimlilik artacak, enflasyon önlenecek, piyasa ekonomisi güçlenecektir.

Özelleşme sonucu piyasaya yabancı sermaye akışı hızlanacağından, döviz gelirleri artacak ve ödemeler dengesi açığı kapanacaktır.

Burada en önemli bir başka gerekçede verimlilik sağlamak için özelleştirilmeye gidilmesidir. Özelleştirme, devletin atıl bürokrasisi ya da kısıtlayıcı bir sürü uygulaması nedeniyle yeterli randımanda ve verimlilikte işletemediği ekonomik ünitelerin, özel sistemin teşvik edici atmosferinde daha randımanlı, daha verimli çalışır hale getirilmesi olayıdır. Devletin KİT'leri para temin etmek için satması düşünülemez. Verimlilik sağlamak için satar ama satarken de para sağlar. Ama, bu sadece bir yan etkidir, sebep değil, neticedir.

Devlet müesseselerinin sahihsizlik atmosferi, özel sektörün sahiplilik duygusuyla karşı karşıyadır. Bu da özelleştirmenin amacı olarak görülmesi gereken bir olaydır. Kamunun sahibi yok; yöneticiler dönemsel mülkiyet taşıyorlar. Bu sahiplik duygusundaki fark çok önemlidir.

Özelleştirmenin karşıtı olarak bir defalık gelir temini olduğu söyleniyor. Bu yanlış bir algılamadır. Zira zarar eden bir KİT'in satımı ve karşılığında bir gelir temini mevzu bahis olmaktadır. Ayrıca eğer bunu alan kişi, bu KİT'i kârlı bir hale getirirse otomatikman o KİT'in kârından seneler boyu alınan vergi de ikinci bir gelir olacaktır.

KİT'lerin yaklaşık 60 milyar dolarlık bir potansiyel arz ettiği belirtilmektedir. Bu kaynağı kısa sürede yaratmak mümkün değildir. Onun için KİT'lerin özelleştirilmesinde belli ölçüde hisselerin yabancı sermayeye açık olunması gerekmektedir. Ülkelerin özelleştirme deneyimlerine bakıldığında bu yolun tercih edildiği gözlenmektedir.

Özet olarak KİT'lerde hoş görülemez bir yüksek maliyet olduğunu, düşük verimliliğin olduğunu, rekabette bir zayıflığın bulunduğunu, iflasta bir sorumsuzluk olduğunu düşünüyoruz. Çünkü hiçbir KİT iflas etmez. Yönetiminde politik bir baskı ile sıkıştırıldığını

kanısını taşımaktayız. O halde özelleştirmenin stratejisi nasıl olmalıdır. Evvela özelleştirme bir istikrar programı ile birlikte ele alınmasında yarar vardır. Özelleştirme bir ekonomi içindeki bir yapısal değişikliğin sadece bir parçasıdır. Yoksa, vergi reformu yapılmamış, teşvikleri tam tanzim edilmemiş, envanteri çıkarılmamış ve gelecek paranın nereye aktarılacağı belli olmamış bir özelleştirmenin bütçeye yama edileceği bir miras, zihniyeti ile harcanacağı düşünülmektedir.

Özelleştirirken en başta, özelleştirilen müesseselerin tekel yaratmasına dikkat etmek gerekir. Özelleştirilen müesseselerde çalışan insanı, bağlı olduğu sendikasını, yöre halkını, sonra milli sermayeyi dikkate almak en son yabancı sermayeye dönüşte de, gelecek yabancı sermayenin mutlaka teknolojisine ya da global pazarda söz sahibi olmasına dikkat edilmesi gerekir. Yoksa bir hayli emekle meydana getirilen mallarımız heba edilmiş olur.

Her KİT'i yapısına uygun olarak geliştirilmiş bir model için özelleştirmeye açmak gerekir. KİT'leri A.Ş. haline getirip yüzde % 51 devlette kalacak diğer hisseleri borsaya kote ederek hisseleri borsada satmak bir başka yoldur. Zira oturmuş bir borsamız ve gelişmiş bir banka sistemimiz vardır. Her KİT, ÖİB'liğine gereksinim duymadan kendi özelleştirmesini bu yolla yapabilir (4046 sayılı yasanın 4. maddesi).

Herşeyden evvel KİT'leri siyasi tercih ve sorumluluğun dışında tutmak, yeniden yapılanmasında özzerleştirme ve özelleştirme çözümlerinin aynı idari ve hukuki yapı içinde birlikte düzenlenmesinde büyük yararlar vardır. Bu yaklaşıma işlerlik kazandırabilmek için de ön koşul siyasi iradeye uygun çok sağlam, çok ciddi ayrıntılı bir hukuk alt yapısının yasallaştırılmasıdır.

Özelleştirmenin uygulaması, metodu, faaliyet alanı ve hareket tarzı ülkeden ülkeye değişir. Hisse senedi borsası, gelişmiş ülkeler dışındaki ülkelerde gelişmiş sermaye piyasasının olmaması ve yeterli yatırımcıların eksikliği yüzünden batı tarzı özelleştirme sadece bir kaç ülkede meydana gelmiştir. Başlıcaları Malezya, Singapur ve Kore'dir. Daha yaygın olarak, hükümet kontrolünü ele geçirdiği bu teşebbüsleri eski sahiplerine geri satar. Bangladeş, Şili ve eski Doğu Almanya bunun örneğini gösterir. Yönetim kontratları ve kiralama gelişmiş ülkelerin tercih ettiği bir metoddur.

Özelleştirme konusunda, çeşitli kaynaklarda, çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Bu tanımlamalarla özet olarak özelleştirme;

1- Devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasıdır.

2- Özelleştirmenin temel amacı, serbest piyasa düzeninin tam olarak yerleşmesi ve gelişmesidir.

3- Kaynak kullanımının maksimum rantabiliteye ulaşmasıdır.

4- Özelleştirme suretiyle, devlet himayesindeki iktisadi faaliyetlerin ve bunun nimetlerinin halkın bireyleri arasında paylaştırılması temin edilecektir.

5- Özelleştirme suretiyle, atıl tasarrufun yatırımlara kanaliz edilmesi sağlanacaktır.

6- Özelleştirme suretiyle hem atıl sermaye ve hem de yabancı sermaye yatırıma dönüştürülecek ve yurtdışından içeriye doğru sermaye akımı sağlanacaktır.

7- Kamu iktisadi teşebbüslerine aktarılan sübvansiyonlar, devlet bütçesine yük olmaktan çıkacaktır.

Ancak yukarıda sayılan, özelleştirme sebeplerinin yanısıra olaya negatif bakanların görüşlerinde en önemli sebep; devletin mükelleflerinden vergi olarak toplayamadığı gelirlerin ve bunun sebep olduğu bütçe açığının, özelleştirmeden elde edilen gelirlerle kapatılmasıdır. Zira, şayet özelleştirilmiş olsa bile, KİT alanlarına sübvansiyonlar devam edecektir. Örneğin devlet fındık, buğday, elma vs. gibi ürünlere de çeşitli yollarla sübvansiyon aktarmaktadır.

Görülebileceği gibi, yukarıda sayılan zahiri sebeplerin ötesinde özelleştirmenin real gayesi, ekonomide küçülmek, veya gerekli rehabilitasyonlar yapmak, amaç dışı hazineye kaynak yaratmak da olsa şu halde bu kaynak yaratılmadan önce, Anayasamız ve diğer yasalarımızla hüküm altına alınan hukuki düzenlemeler değiştirilmelidir.

TEKEL'in özelleştirilmesi, diğer KİT'lerin özelleştirilmesinden daha farklı bir durum arzetmektedir. Çünkü, bu iş basit bir kararla halledilmeyecek kadar bir muğlak ve farklıdır. Çünkü, TEKEL konusu olan her maddenin, ayrı bir Tekel kanunu vardır. Bu kanunlar, belirli birer gerekçeye dayanarak yayınlanmış ve kendi kanununa dayanarak çeşitli inhisar kuruluşları meydana getirilmiştir.

31.5.1930 tarihinde kabul edilen 1660 sayılı kanunla, müstakil hareket eden, bu inhisar idareleri, Maliye Bakanlığı bünyesinde toplanmış ve tek elden idaresi kararlaştırılmıştır.

29.5.1932 yılında kabul edilen 1939 sayılı kanun ile de Maliye Bakanlığı bünyesinde bütün inhisar idareleri'nin Gümrük ve Tekel Bakanlığı'na bağlanması hüküm altına alınmıştır.

Dağınık idareler halinde, bakanlık bünyesinde bulunan bu idareler 21.5.1941 tarihinde kabul ediln 4036 sayılı "İnhisar Umum Müdürlüğü Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun" ile tek bir Genel Müdürlük bünyesinde temerküz ettirilmiştir.

Şu anda yürürlükte olan Tekel Kanunları'nın, gerekçeleri ortadan kalkmalıdır ki, bu kanunlar da ortadan kaldırılabilsin.

Nitekim, 3078 sayılı Tuz Kanunu'nun çıkarılması ile ilgili gerekçede şu hususlar öngörülmüştür.

- a) Halk sağlığının korunması,
- b) Tuza; taş, toprak vs. gibi yabancı maddeler karıştırılmasının ve bu yolla ihtikarın önlenmesi,
- c) Tuz çıkmaya bölgelerde, nakliye nedeniyle aşırı fiyat yükselmelerini ve karaborsayı önleme.

Aynı şekilde 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler Kanunu'nun gerekçesinde de;

- a) Halk sağlığının korunması, uyarıcı madde niteliğinde olan alkolün kontrol edilmesi.
- b) Devlete gelir getirmesi.
- c) Memleket mamul ve mahsullerinin değerlendirilmesi

öngörülmüştür.

1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu'nun gerekçesinde ise,

- a) Türk tütününün vafının muhafazası ve daha da iyileştirilmesi,
- b) Tütün tohumlarının yabancı ülkelere kaçırılarak, Türk tütünü özelliğinin kaybedilmesinin önlenmesi,
- c) Tütün ekicisinin korunması,
- d) Devlete gelir temin etmesi,
- e) Ekin alanlarının, kaliteyi muhafaza için devlet kontrolü altında bulundurulması gibi hususlar yer almıştır.

Bu gerekçelerin, hemen hiçbirisi ortadan kalkmadığına göre, öncelikle bu hususun halli gerekecektir. Örneğin 1177 sayılı kanunun Tekel kapsamına belirleyen 38. maddesi yürürlükten kaldırıldığı halde; hâlâ tütün piyasalarının açılması, satış mukavelelerinin

yapılması tütün alanlarının belirlenmesi gibi hususlar devlet kontrülü altında devam etmektedir.

ÖZERKLEŞTİRME

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler gerçekleştirildikten sonra sıra özerkleştirmeye gelecektir. Bu durumda, öncelikle TEKEL kapsamından çıkarılan ürünlerin; alımı, satışı ve değerlendirilmesi devlet himayesinden çıkarılacaktır. Böylece, Tekel destekleme amacıyla binlerce ton tütün alıp, bunları çürütmeyecek veya yakmayacaktır.

Zayi olan mamullerin maliyetlere intikali bu suretle önlenmiş olacaktır. Örneğin Tekel destekleme alımıyla üzüm alıp şarap yaptığında zayi olan kısım maliyetlere intikal etmektedir. Ama özel teşebbüsün yaptığı alımlarda, böyle bir zayi söz konusu değildir. İşte Tekel de bu rantabl zihniyete ve idareye kavuşmak zorundadır.

ÖZELLEŞTİRME

Bütün işlemler tamamlandıktan sonra, sıra özelleştirme safhasına gelmiş olacaktır. Özelleştirme safhasında, belirlenecek yöntem bundan sonra tesbit edilecektir.

60 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tekel Genel Müdürlüğü KİK haline dönüştürülmüş ve 4036 sayılı kanun yürürlükten kaldırmıştır. Bunu takiben 233 sayılı kanun hükmünde kararname ile 60 sayılı KHK'de yürürlükten kaldırılmış ve Tekel KİT haline getirilmiştir.

Ancak bu düzenlemeler şekli olup, TEKEL kapsamındaki kanunlar yürürlükten kaldırılmamış ve fiilen TEKEL idaresi devam etmiştir.

Zaten her TEKEL kanununun, o ürünün Tekel kapsamına alınmasını gerektiren bir gerekçesi vardır. Bu kanunların yürürlükten kaldırılabilmesi için, önce gerekçelerin ortadan kalkması icabeder. Bu kanunlardaki gerekçelerin büyük çoğunluğu, devletin görevlerini belirleyen Anayasa hükümleriyle bağlantılıdır. Şu halde, özelleştirme hareketine başlanabilmesi için,

1- Önce yasal düzenlemelerin yapılması zorunludur. Öyleki, bu düzenlemeler arasında Anayasa değişikliği dahi söz konusu olabilecektir.

2- Yasal düzenlemeler bittikten sonra, Tekel'in özerkleştirilmesi yani devletten tam bağımsız olarak kendi kararlarını kendisinin alabilmesi gerekecektir. Bu düzenlemelerden sonra artık, devletin ürün fiyatlarına müdahale etmesi söz konusu olmayacağı gibi,

devlet Dodasyon veya Sübvansiyon da yapılmayacaktır. Diğer bir deyişle, artık kimse devletten destekleme almayacaktır. Yani, devletten 5 trilyon destekleme alırsak, 4.5 trilyon zarar değil, 500 milyar kâr ettik deme imkanı ortadan kalkacaktır.

3- Bu iki safha tamamlandıktan sonra, sıra özelleştirmeye gelecektir. Özelleştirme sebepleri, mantığı ve yönetimi bundan sonra tartışılacaktır. Örneğin öncede belirlenmiş alıcılara blok satış mı yapılacak, yoksa halka açılmak suretiyle borsada satış yoluna mı gidilecek, bu politika belirlenecektir.

YASAL DÜZENLEMELER

1- Anayasa Hükümleri

Bilindiği gibi, Anayasamızın 56. maddesi devletin, vatandaşların ruh ve beden sağlığını korumak amacıyla gerekli tedbirleri alması hükmünü getirmiştir. Zira bu devletin devlet olarak ifa etmesi gereken bir fonksiyondur.

Yine, Anayasamızın 45. maddesi, devletin tarım ürünlerini değerlendirmesi konusunda vatandaşa yardımcı olacağı ve üreticinin eline gerçek değerlerin geçmesini temin edeceğini amirdir.

Aşağıda ayrıca ele alınacak olan 3078 sayılı Tuz Kanunu, 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler Kanunu ve 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu; yukarıda belirtilen anayasa hükümlerine paraleldir. Nitekim, bu nedenledir ki, bu ürünleri TEKEL kapsamına alan maddeler kaldırıldığı veya değiştirildiği halde, kanunlar kaldırılmamış ve düzenlemeler aynen devam etmiştir. Şu anda, zahiren yürürlükten kalkmış Tekel hükümleri vardır. Tatbikat halen Tekel altındadır. Özelleştirmenin yapılabilmesi için önce bu kanunların tamamen yürürlükten kaldırılması gerekecektir.

2- Tekel Kanunlarının Gereçleri

Yukarıdaki safhalar tamamlamadan ve hatta TEKEL konusunda, siyasi otoritenin özelleştirme amacı da açıkça ortaya çıkıp, siyasi irade haline dönüşmeden, üçüncü safha hakkında farazileri üretmek ve düşünülenleri uygulamak mümkün olmayacaktır.

Özelleştirme İdaresi'nin, oluşturacağı "Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi" ile özelleştirme uygulamalarının etkin ve verimli olmalarına imkan sağlanması gerekir.

Bu nedenle; özelleştirme işlemlerinin hazırlanması ve uygulamaya konulması için "Danışmanlık Hizmetleri İşgücü Uyum ve Bölgesel Destek Programlarının Oluşturulması-nın yanı sıra Sosyal Güvenlik Kurumlarının" güçlendirilmesi, performanslarının artırılması gibi bir dizi tedbirlerin alınmasına ihtiyaç vardır.

Özelleştirme pogramının başarıya ulaşabilmesi için gerekli kamuoyu desteğini sağlamak ve programın amaç ve hedeflerini anlatabilmek için bir "Halkla İlişkiler" kuruluşunun ~~göç~~güçlendirilmesi gerekir.

Özelleştirme İdaresi'nin hukuki, teknik ve yönetsel yapısının uluslararası standartlara uygun olması gerekir.

Özelleştirme İdaresi'nin, özelleştirme master planlarının oluşturulması ve uygulama safhasına konulması, ayrıca satış politikalarının oluşturulmasında uluslararası hizmet veren kurumsal ve hukuki danışmanlık hizmetleri ile halkla ilişkiler kuruluşlarından biriyle daha çok sıkı irtibatların tesisine çalışmak ve bununla bölgesel ve dünya pazarlarının seyrinin izlenmesi teorik ve icrai planların oluşmasına imkan sağlanılmalıdır. Bu itibarla; daha dikkatli, özgün örneklerle özelleştirme süreci sürdürülmelidir.

Özelleştirmede önemli husus; özelleştirilecek tesislere önce paha biçilmesi gerekir. Bunu da sağlayacak bilgilerin değerlendirilmesi, bölgesel ve dünya pazarlarıyla sağlıklı iletişim kurulması ile mümkündür. Kısaca, yurtiçi ve yurtdışı borsalar etkin bir biçimde kullanılmalıdır.

Bir önemli husus da; şirket yönetiminde yetki ve sorumluluk üstlenmek isteyen, yani çekirdek yönetime sahip olacak girişimciler ihalelerde, satışa konu olacak hisselerden ne kadarının blok olarak satılacağı, pazarlık görüşmelerini sırasında belirlenmesi mümkündür. Ayrıca, görüşmeler esnasında belirlenecek şartlar çerçevesinde söz konusu olacak işletme için altın hisse bulundurulması söz konusu olabilir. Bir başka deyişle yönetmeyecek kuruluşa asla KİT satılmamalıdır.

Blok satış işlemi, teklif almak ve görüşmeler yapmak suretiyle (pazarlık usulüyle) gerçekleştirilmesi gerekir. İlk aşamada alınan teklifler, bedelsiz ön teklif niteliğinde kabul edilip, esas teklifler idare tarafından yapılacak elemeler sonucu uygun tekliflerin sahipleriyle yapılacak görüşmelerden sonra alınması gerekir.

Özelleştirme'de bir başka önemli husus da; özelleştirmede söz konusu olacak tesisin, kime, hangi değerden, hangi koşullarla ve hangi yöntemle yapıldığıdır. Bu işlemlerin en etkin ve rantabl olabilmesi, nitelikli kadroların varlığını gerekli kılar.

Özelleştirmenin her derde deva bir lokman hekim ilacı olmadığını görmek ve

hatalardan dersler alabilme açısından dünyadaki uygulamaları yakinen takip etmek gerekir.

Özelleştirme ve tasfiye, eğer ülke; iç ve dış dengelerini kurmamışsa, ülke servetinin el değiştirmesinden başka bir sonuç getirmez. Sadece ülke 3-5 yıl süreyle varlıkların, sermayenin gelire dönüştürülüp tüketilmesinin yarattığı sahte, sanal bir refahı yaşar. Sonucu ise hüsrandır.

Özelleştirmenin ülke sorunlarını birkaç yıl için erteleyip sonunda ülkeyi eskisinden bir beter durumda bırakmak yerine hem iç tasarrufları ve ihracatı arttıracak, hem de kamu açığını küçültecek önlemleri olağışıyollardan sağlamak; satış gelirlerini iç ve dış borçların anaparaalarını ödemek için kullanmak lazımdır.

Bütün özelleştirme çalışmalarında kullanılmak üzere standart ihale paket programlarını hazırlamasında büyük yararlar vardır. Bu standart yapılar iş bütünlüğü ve yeksenaklığı sağladığı gibi denetimi kolaylaştırır.

İhale Bildirim Formu; stratejik bir yatırımcı konusunda bir kamu ihalesini başlatmak için kullanılan bir "ihale" bildirisiidir.

İhale bildirim formunda yer alması gereken konu başlıkları;

Özelleştirilecek kuruluşun adı, adresi ile iş kolunun belli edilmesi gerekir.

İştirakçi firmaların belli zaman diliminde başvuruda bulunurken ibraz etmeleri ya da göndermeleri gereken belgeleri ve bunlarla birlikte en son müracaat etme tarihlerinin açık ve seçik bir şekilde belirtilmesi gerekir.

İştirakçilerden başvuruda bulunurken yetkili kuruluşların ve adresi, faks, telefon numaraları belirtilmesi istenir.

İhaleye ait hazırlanmış teknik ve idari şartnameler ile ana sözleşme metinlerine ilişkin işlem dosyalarının temin şekli belirtilmesi gerekir.

Dökümanlar için başvuru formunda yer alması gereken konu başlıkları;

Bilginin ifşa edilmemesi,

İhale teklifinin, değerlendirme dışında başka bir amaç için kullanılmayacağı,

Yasal olmayan bilgilerin kullanılmayacağı,

Temsilcilere verilen bilgilerin muhatabın (iştirakçinin) sorumluluğu altında olacağı taraflar arasında geçen herhangi bir tartışma ve görüşme sonuçlarını bir başka şahıs ve kuruluşlara aktarılmayacağı hususlarını kapsamaması gerekir.

Taraflar arasında yapılan haberleşmelerle veya görüşmelerle ilgili olarak (O ihale ile bağlantılı olarak) herhangi bir duyuru da bulunulmaması.

Herhangi bir bilginin doğruluğu ve tamlığı konusunda herhangi bir kefalette veya temsilcilikte bulunulmayacağı hususlarına yer verilmelidir.

Şirketle, bir acenta veya komisyoncu olarak değil sermayedar olarak ilgilenildiğini teyit edilmesi gerekir.

İhale dökümanları ihale süreleri ve şartları şirketle yaptığı işler hakkında gerekli bilgiler tekliflerin en son verilme tarihini içerir.

Tüm ihale tekliflerinin ihale kurallarına uygun bir şekilde belirtilen tarih ve saate kadar belirtilen adrese gönderilmesi ve tekliflerin hangi lisanda verilmesi belirtilir.

Değerlendirme kriterlerinin sistematığının gösterilmesi yetkili organın tayini ihalenin tastik durumu; ihalenin iptal gerekçeleri çok açık bir şekilde ifade edilmesi gerekir.

İhale kuralları formu, ihale tekliflerini vermek için gerekli olan prosedürlerde rehberlik etmesi amacıyla tanzim edilmesi gerekir. İhale teklifleri, bu ihale kurallarına uymak zorundadır. İhale kurallarındaki terimler ana mukavele taslağında (tanımlanan) tarifler aynı olmalıdır.

Satın Alım Sözleşmesinde Değerlendirme Kriterleri ve Gözönünde Bulundurulması Gereken Konu Başlıkları

Teklif edilen hisselerin hangi yöntemle ve nelerle devrinin sağlanacağı.

Altın hisselerin varlığı, değerlendirilmesi ve belirleyici rollerinin açıklığa kavuşturulması.

Satın alanın mali sözleşmeleri ve iç bağlantıları.

Satın alanın (İhale öntekliflerinde önerdiği, Ö.İ.B. ve Ö.Y.K.'nun da tastik ettiği) ilave yatırım programı. Bunun zamanlanması.

İş plânı, satın alan şirketin iş planını yerine getirmeyi kabul eder.

Bu iş planında sorular şöyle geliştirilebilir.

A. İşlemler ve üretimle ilgili sorular (satın alacak olanın): Mevcut üretim tesislerinin kapasite kullanımı konusunda görüşleri.

İleriki zamanda üretim değişiklikleri hakkındaki düşünceleri (gerçekleştirme programları dahil).

KİT'in markalarının ihracı için planları (üç) yıllık bir üretim planının temini (her markanın ayrıca belirtilmesi gereken üretim miktarı, tahmini toptan ve perakende satış fiyatlarının belirtilmesi).

Günlük idare konusunda katkılar (idari organizasyonuna nasıl yardımcı olacağı)

Personel sayısı ile ilgili teklifleri?

Reel maaş artışları, tazminatlar, emeklilik hakları, işçilerin kâra iştirakleri hakkında düşünceleri.

İdari personelin özendirilmesi için planlar.

Çalışmalara ait hisselerin temettü hakları.

Eğitim planları.

Sosyal tesisler için planlar.

Üretim kalitesinin yükseltilmesi, hammadde temin (ambalaj maddeleri dahil).

Ekicilerle ne tür bağlantılara girileceği.

Dağıtım kanalları.

Pazarlama ve reklam.

Mevcut markaların nasıl idame ettirileceği ve uluslararası markaların nasıl değiştirileceği.

Reklam, tanıtım faaliyetleri.

Marka bazında royaltı.

Başka yatırımlar.

Sağlık, güvenlik ve çevre programları hakkındaki taahhütler.

Belirli zamanlarda hangi işlemlerin yapılacağını vurgulanması.

Şirketin imzadan evvel kurulması.

Genel kurul için talimatları.

Şirketin statüsünü oluşturma.

Şirketin tadil edilmiş ana sözleşmesi gibi benzeri değerlendirme görüşleri dikkate alınır.

Bunlar; kuruluşların karakterine göre geliştirilen sorulardır. Bunlardan en tatminkâr cevapları veren (taahhütlere giren) firma veya konsorsiyumlar tercih edilir ve esas mukavele taslaklarına, tercih edilen firma taahhütleri kaydedilmesi gerekir.

ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINA ÖRNEK VAK'A ÇALIŞMALARI

BRITISH TELECOM(*)

Medya araştırmacıları tarafından çağın satışı olarak isimlendirilen ve daha büyük satışlara yol açan tartışmalı fakat başarılı özelleştirme ve sermaye temininden itibaren geçen 7 yıllık sürede British Telekom olarak müşterilerimizin değişen ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilecek duruma gelmiş bulunmaktayız.

Rekabetin hayli yüksek olduğu bir pazarda çalışan, özelleştirilmiş bir devlet kuruluşu olarak, özellikle yaklaşık 25 milyon müşteriye sunduğumuz hayli kaliteli servise bakarak 84'den beri tuttuğumuz performans kayıtları, başarımızın çok yüksek olduğunu göstermektedir. İnaniyorumki eğer hâlâ bir devlet kuruluşu olarak kalsaydık, 20 yıllık tekelimize ve önemli bir eleman olmamıza rağmen müşterilerimize sağladığımızın yarısını sağlayamazdık.

Halka açık bir şirket olarak sürdürdüğümüz birkaç yıllık yaşantımızdan sonra hükümetin İngiltere'nin telekomünikasyonu, rekabeti ve bu konudaki yayınları ilk olarak resmi bir şekilde gözden geçirmesi nedeni ile ki bunun sonucunda çıkan sonuç endüstrimiz, müşterilerimiz ve kullanıcılarımız için 21. yüzyıldaki politikayı belirleyecek, özelleştirme dönemimizde olduğu gibi tüm medya politikacılar ve halkın ilgisinin üzerimizde olduğu yeni ve uzun deneme dönemi ile karşı karşıyayız.

Dünyanın en başarılı telekümünikasyon şirketlerinden biri olarak mevcut hükümetin British Telekom'a ait elinde kalan hisselerin hepsini ya da bir kısmını satması olasılığından dolayı kendimizi ayrıca devamlı bir spekülasyonun merkezi olarak görmekteyiz. Ayrıca devam eden spekülasyonlardan biri de eğer seçimler işçi partisinin zaferi ile sonuçlanırsa, şimdiki görüşlerin tersine, British Telekom'un yeniden bir çeşit devlet kuruluşu olacağı ya da kontrolün devlet elinde olacağı görüşüdür.

Şüphesiz bunlar tamamen ve yalnız hükümeti ilgilendiren konulardır, bizi değil. Fakat British Telekom'un olası bir satış durumunda davranış biçimi açık ve nettir. Bugün bile hükümetin şirketimizdeki hisseleri % 48.8'dir ve bu hemen hemen tüm özel satış ve

(*) Vallance, L., Chairman, British Telecommunication Plc. (Clutterbuck, Dr.David, Kernagham Susan ve Snow Deborah (1991), Going Private, s.102-110.

ensttülerin elindeki hisselerin toplamına eşittir. Eğer hükümet elinde kalan hisselerin hepsini ya da bir kısmını satmaya karar verirse sanırızki bu kötü bir şey olmayacaktır.

Yeniden devlet kuruluşu olmak veya kontrolün devletin elinde bulunması olasılığına karşı British Telekom olarak görüşlerimizde aynı derece açık ve nettir. Gerek devlet sektörü olduğumuz zamanki gerekse özel sektör olarak çalışmaya başladığımız zamanki deneylerimiz bize karşılaştırma ve kontrastlar yapma imkanı vermektedir. Bu deneylere bakarak inanıyoruz ki özel şirket olarak kalmamız müşterilere ve ülkeye en iyi şekilde hizmet etmemizi sağlayacaktır ve biz bu hizmeti hiçbir şüpheye maruz kalmadan birçok politik etki ve müdahalenin yapılacağı, devletin bir kolu, olarak kalırsak veremeyeceğimize inanıyoruz.

Özelleştirilmemiz 1984 yılında gerçekleşmiştir. 7 yıllık özel sektör yaşamımızdan sonra eğer yine bir devlet kuruluşu olursak ya da kontrol devletin eline geçerse, böyle bir dramatik değişim yalnızca British Telekom'u değil, bize ve diğer özelleştirilmiş servis sektörlerine yatırım yapmış olan milyonlarca özel hissedarı da önemli derecede etkileyecektir. Bu yedi yıllık özel sektör deneyimizde hâlâ bir kısmı başka ülkelerdeki, çoğunluğu İngiltere'nin çeşitli yerlerine dağılmış 1.2 milyon hissedarın bağlılık ve sadakatine sahibiz.

British Telekom'da çalışan ve hissesi olan tüm personelin ve yukarıda bahsettiğimiz diğer tüm hissedarların desteği inanıyoruz ki onların şu anki statümüz ve performansımıza duydukları tatminin bir kanıtıdır.

On yıl öncesine Telekomun hâlâ posta servislerine bağlı olduğu dönemlere baktığımızda abonelerin istedikleri hizmeti ne kadar geç elde ettiklerini görmekteyiz. Şu anda o günleri hatırlamak bile çok zor. O günlerde parlamentoda bize destek veren bir bakanın söylediği gibi müdahale ve kontrolle çevrili bir ağ içindeydik.

Sanırım 1980'lerde gerçekleşen özelleştirmemizi Ticaret ve Endüstri Bakanlığı sekreteri Nicholas Ridley MP'nin 1990 haziranında söylediği "dünya şahaseri" sözlerinden daha iyi ifade edemem. Birkaç yıl önce devlete bağlı servis sektörlerinde yaşanan tüketici problemleri ile ilgili iş adamlarıyla yaptığı bir görüşmede "Biz British Telekom'u özelleştirdik ve serbest pazar ekonomisinin içine soktuk ve şimdi 10 yıl içinde İngiltere'nin komunikasyonu dünya şahaseri haline gelmiştir" demiştir.

British Telekom Ağustos 1984'de resmi olarak özelleştirilmiştir. Hisselerin satışı Mrs.Thatcher tarafından şimdiye kadar uygulanan en büyük ve heyecanlı teklif alma özelliği yanısıra ayrıca Britanya'da özel teşebbüs yatırımlarını da canlandırma özelliğine sahiptir.

British Telekom'un özelleştirilmesi kayıtlara o güne kadar yapılan en büyük özelleştirme olarak geçmiştir. Ayrıca özelleştirme, servislerimizi kullanan milyonlarca kişi ve müşterilerimize kendilerine dünya finans ve hisse pazarlarının üyeleri olma fırsatı vererek onların ilgisini sağlamada başarılı olmuştur. Özelleştirilmemiz pazarlama öğrencileri için bir tez kitabı haline getirilmiştir. Ayrıca çalışanları tarafından hisselerinin bu denli çok alındığı ender firmalardandır.

Daha önce çağın satışı olarak isimlendirilen satış, sonra miktar ve kalite göz önüne alındıktan sonra çağın başarılı satışı olarak isimlendirilmiştir. Ayrıca British Gas ve British Airways gibi büyük devlet kuruluşlarının tamamı ya da bir kısmının devlet elinden çıkarılma programına da öncelik etmiş, buralarda British Telekom'un deneyinden faydalanılmıştır.

Benim ve kuruldaki diğer meslektaşlarımdan Londra'daki merkez binasından borsaya 3 Aralık 1984'de yaptığımız kısa ziyaretle final karar verildi. Londra ve Wall Street'te hisselerimizin resmi satışı başladı. Satış başlar başlamaz rahatlayacağımızı biliyorduk. Bu selefim sir George Jefferson ve bize yol göstermek için Barclays Bank'tan full-time bize katılan Deryk Van Der Weyer için bir kutlama gibiydi.

British Telekom'un özelleştirilme başarısı bir takım halinde çalışan farklı bilgilere ve öz geçmişlere sahip bir çok insanın sıkı çalışması ile sağlanmıştır. İlk olarak British Telekom, hissedar ve müşterilerine servis etme ve onların ihtiyaçlarını tatmin etme işine girmiştir. Bununla beraber yakın geleceğin bizim için çok kolay olmayacağını biliyorduk. Hâlâ yapmamız gereken çok şey vardı.

Medya eleştirmenlerinin özelleştirmemiz için söyledikleri bunun büyük bir başarı olduğu şeklindeydi. 1966'da Posta Ofisine katıldığım yıllarda telekomünikasyon sadece telefon ve telex servisi olmaktan çıkıp, endüstri, ticaret ve sosyal yaşam üzerinde daha etkili olmaya başlamıştı. Kısa bir süre sonra anladım ki bu işletme, müşterilerin artan beklentilerini karşılamak için ulusal finans kaynaklarına giderek daha çok ihtiyaç duyacak ve hükümetin işlettiği bir tekel kuruluşunun artan müşteri ihtiyaçlarını tatmin etmesi giderek daha güçleşecekti. Bu durumun resmi olarak farkedilmesi 1969 Ekimin'de olmuştur ve bu tarihte hükümetin bir departmanı olmaktan çıkıp ilk olarak bir genel müdür ve yönetim kurulu ile yönetilen bir devlet endüstrisi haline geldik fakat hâlâ bakanlığa bağlı, tüm posta servisleri şemsiyesi altında olan bir işletmeydik.

1970'ler gelişmiş dünyadaki pazar değişikliklerinin endüstrimizi etkilediği ve İngiltere'nin değişim için baskı altında olduğu dönemlerdi. 1979'da bir hükümet değişikliği oldu. Telekomünikasyonla ilgili bir kanun oluşturulması planlandı. 1983 genel seçimlerin-

den dolayı biraz gecikmesi ile beraber 1984 yılında yeni kanunla British Telecom'un özelleştirilmesi gerçekleşti.

Özelleşme ve liberalleşme doğal bir sonuçtu. Hükümet yeni servis ve ürünlerin promosyonunu yaparak hemen hemen geri kalan UK pazarını rekabete açacağını sinyallerini verdi. Bizimki gibi devlete ait bir tekel kuruluşunun kendisini böyle bir ortama nasıl adapte edeceği konusunda şüphelerim vardı.

O zamanlar müşterilerin ihtiyaçlarına hızlı ve elastiki bir biçimde cevap vermek için iyi bir pozisyonda değildik ve yeni rakiplerimiz pazarda devlet tarafından finanse edilmiş mir rakibe karşı oldukça kuşkuluydu. Eğer British Telekom bu yeni çevrede tam ve haklı olarak rekabet edecekse, büyüme ve modernleşme için gerekli olan finansmanı da karşılamak için rekabet etmeliydi. İşletmemizi birçok eski gelenek ve uygulamalardan kurtarıp, müşterilerin ihtiyaçlarına cevap verecek hale getirmemiz gerekti.

1980'e kadar işletmemiz GPO'nun 1912 yılında hemen hemen tüm UK (Britanya) telefon servislerinden sorumlu olduğu tarihten bu yana olduğu gibi aynı organizasyonel ve geleneksel yapıya sahipti. 1980'de ismimiz British Telekom olarak ilk kez gözüktü ve 1984'de komite stili yönetimimiz ve 3 kademeli merkeziyetçi yapılanmamızı değiştirmek için yapmamız gereken işlerimize başladık. Rekabetle baş edebilecek şekilde hazırlanmamız gerekti.

Bir merkezden idare edilmeme (decentralisation) ve görevin başına geçtikten sonra, 3 kademeli merkeziyetçi yönetimin orta kademesi olan mahalli yönetimi ortadan kaldırmayı, karar verme ve sorumluluğu alandaki yöneticilerimize verip onların finansal, mühendislik, teknik ve insan kaynakları gibi ihtiyaç duyulan konularda kontrol sahibi ve sorumlu olmaları gerektiğine karar verdik.

1982 kasımında hükümet British Telekom'un özelleştirilmesi planını avam kamerasına getirdi. O zamana kadar en büyük rakimizi halihazırda çalışma lisansını elde etmiş ve kendi işletme stratejisinin planlarını yapmaya başlamıştı ve bizim tersimize en modern tekniklerle hazırlanıyordu.

1983 seçimlerinden dolayı özelleştirme işi gecikti. Özelleştirmenin gerçekleşebilmesi için yeni bir plan gerekti. Seçimden dolayı British Telekom öncede hesaplanmayan bir süreç elde etti ve bu süreçte bazı yararlı deneyler elde etti. Orjinal planda düzenlemeler yapıldı. İlkinden tam bir yıl sonra plan kabul edildi ve 12 temmuz 1984'de kraliyet tarafından resmen onaylandı.

Özelleştirme işi ile ilgili yapılan bir çok çalışma bir öncü niteliğindeydi. Başarılı bir satışın sağlanması için çevre ve planlama vazifesi ile görevlendirilen bir pazarlama komitesi ilk olarak Temmuz 1983'de bizim için toplandı. Üyelerin vazifesi çeşitli kuruluşlarda ve halkda British Telekom'un hisselerine karşı ilgi uyandırmaktı.

Programda ve pazarlama stratejilerindeki her kararın bir çok farklı partiyi tatmin etmesi gerekiyordu. Bunlar arasında, hükümet, avukatlar, bankerler, brokerler, pazarlama ve reklam uzmanları, biz ve British Telekom danışmanları sayılabilir. Bu ana ve yan gruplar arasındaki görüşmeler, birbirleri ile çok farklı olan ilgilerini kayıtlardaki en önemli ve büyük pazarlama olayını gerçekleştirecek bir güce dönüştürdüler.

Ana komite satış öncesi politikayı ve programları oluşturdu. İleri düzeyde bir kampanya ile her faaliyeti kayıt etti. Devamlı ve karşılaştırmalı pazar araştırmaları halkın tavrını ve olası satın alma eğilimlerini gösteren bir anahtar niteliğindeydi. Halkın eğilimlerini gösteren en önemli faktörlerden biri de bizim kendi işçilerimizdi.

Halihazırda özel sektörde deneyimi olan yöneticileri başa getirmiştik. Ürünlerimizi çoğaltacak, servisimizi ve kalitemizi arttıracak bir çok uygulama yaptık. Sadece basit bir telefon servisi için bekleyenlerin listesi ki bu çeyrek milyondan fazla idi hemen hemen sıfırlandı. Hergün yeni değişiklikler servislere ilave ediliyordu. Sermaye yatırımımızın müsaade ettiği kadar, ana şebekemizin modernleşmesini hızlandırmaya çalışıyorduk. Geleneksel bakır kabloların yerine yeni optik fiber kablolar getirdik. İş adamları için yeni hizmetler oluşturuldu. Fakat özelleştirmeden birkaç yıl önce başlatılan davranış araştırması kayıtları hâlâ müşterilerin algılarında çok az bir gelişme olduğunu ve British Telekom hakkında güçlü ve destekleyici mesajlara gerek duyulduğunu gösterdi. Bu araştırmadan sonra "Düşmenin arkasındaki güç" isimli kampanyamız 1983 Kasım'ında başlatıldı. Burada amaç yaptığımız işlerin bilinmesini ve toplumda giderek artan rolümüzün tanıtılmasıydı.

İlk fuarımızı Londra şehrindeki Guildhall'de düzenledik. Burada amaç başarılı bir satış için desteğine ihtiyaç duyulan bankerlere, brokerlere ve telekomünikasyon endüstrisindeki uzmanlara bilgi vermektir. Diğer bir fuarda Ipswich yakınlarındaki Martlesham araştırma laboratuvarlarımızda düzenlendi ve burada mevcut ürünlerimizle bunların gelecekteki teknolojisinin ilginç bir kombinasyonu sahnelendi. Varlığımızı ve kimliğimizi dünyanın en büyük fuarlarından ve teknik forumlarından biri olan ve her 4 yılda bir Cenova'da düzenlenen fuarda da gösterdik. Bu üç olay arasında 12 milyon pound değerinde iş yaptık. Ayrıca müşterilerimize çalışma binamızda bizleri iş başında ziyaret etmeleri için bir ziyaret programı düzenledik.

Almamız gereken diğer önemli karar reklam kampanyamızda kullanılacak olan mesajı seçmektir. Bu mesaj "British Telekom'un geleceğini sizde paylaşabilirsiniz"dir. Üzerinde fiyatı olmayan, denenmemiş ve bilinmeyen bir ürünün reklamındaki karışıklıklara rağmen ulusun ilgisini yakalayan bir kampanya yaratmayı başardık.

Kampanyanın ilk aşamalarından birinde satış kampanyasının fiziksel odağının British Telekom teknolojisine olmasına karar verildi. 0272 272 272 olan bir "altın" telefon numarası ve bir posta kutusu belirlendi. Üç aydan biraz fazla bir süre içinde daha fazla bilgi almak için 1.4 milyon talep geldi. Verilecek bilginin içeriğinde önceden hazırlanmış bir tarifname ve özel olarak hazırlanmış, hisselerin alış ve satışına rehber olacak bilgiler bulunmaktaydı. Hükümetin amacı hisselerin mümkün olduğu kadar geniş bir yelpaze içinde satılması ve bundan para sağlamaktır.

Enstitü programının kendisi çok yeni bir buluştu. Örneğin ürün ve servislerimizin satışı için tahsis edilen bir seyahat treni 1984 Haziran ve Temmuz aylarında ülkeyi turladı ve finansal araçların British Telekom'u daha iyi anlamaları için prezentasyonlar yapıldı. Yurtdışındaki seyirciler şimdiye dek böyle bir şey görmediklerini söylediler.

Bir keresinde Kuzey Amerika'lı bir banker "sizin bize öğretecek şeyleriniz var gibi gözüküyor" demiştir. Tüm işaretler gelecek vaad ediyordu. Bristol'deki soruşturmalar bir gün 30.000'e yükseldi.

3 hafta sonra tarifenin basımı ve toplam 130 sent'lik fiyat etiketinin duyuru zamanı geldi. Hisseler için hisse başına önce 50 sent daha sonra 40'ar sentlik iki ödeme daha yapılacaktı. Kampanya da son tarifiye hariç 42.5 milyon civarında filim ve basım yapıldı.

28 Aralık'ta başvurular kapatıldığında şimdiye kadar yapılan en başarılı hisse satışı olduğu görüldü. Rekor kitaplarında kalıcı bir yerimiz oldu. British Telekom şimdi kâr, servis ve performans sağlamak zorundadır. UK telekomünikasyonunda bir devrim başlamıştır. Gerek halktan gerekse işletmelerden bir çok müşterimiz artık kiralama yerine satın alma ve telefon dağıtıcılarını seçme serbestliğine sahiptir.

Yaşanan bir çok engellere rağmen inanıyorum ki British Telekom dünya pazarında başarılı bir şekilde rekabet edebilme ve müşterilerini kazançlı çıkarma becerisini gösterdi.

Teklif ettiğimiz servis ve hissedarlarımızın elde ettiği kâr açısından yaptıklarımızın bir çok görülebilir ölçüsü vardır. 1984'de özelleştirmeden önce, operasyonda yalnız bir tek modern dijital santralimiz vardı. Şimdi tüm şebekemiz dijital olarak çalışmaktadır. Şu

anda 11 milyon müşteriye hizmet eden 3.000'e yakın lokal modern santralimiz bulunmaktadır. O zamanlar serviste yalnız 13.000 kilometrelik opti fiber kablomuz vardı. Şu anda bu 1 milyon kilometreden fazla ve bu karşılaştırılabilecek herhangi bir telefon şirketinden yüksektir. Önceleri faturaları ayrıntıları ile hazırlama kabiliyetimiz yoktu. Şimdi müşterilerimizin yarısı bu hizmetten faydalanmaktadır.

1984'de imal edilmiş, modern olmayan ve genellikle kitaplara ve kağıt kayıtlarına bağlı bilinmeyen numaralar servisimiz vardı. Bu işe 140 milyon pound'luk bir yatırım yapıldı ve şimdi tamamen kompüterize edilmiş hızlı ve güvenilir bir servis sağlanmaktadır. Daha önceleri telefon kulubesi servisimiz çok eleştirilmekteydi. 160 milyon pound'luk bir yatırımdan sonra 90.000'den fazla yenisi eklendi ve en azından % 95'i çalışır durumdadır. 1984'de eski mobil telefon servisimizin yeni cellular teknolojisi ile yer değiştirmesi gerekti. Bugün Cellnet şebekemiz tüm ülkeyi kapsamakta ve tüm rakipler arasında yarım milyona yaklaşan kullanıcısı bulunmaktadır.

O zamanlar kompüterize edilmiş hiç bir müşteri servisi yoktu. Tüm kayıtlarımız birkaç sınırlı servis hakkındadır. Şimdi müşterilerin ihtiyaçlarına hızlı ve etkin biçimde cevap verebilecek, ülkenin herbir yanına dağılmış ön ofislerimiz bulunmaktadır. Daha önceleri müşteri ya hiç ya da çok az korunuyordu. Şimdi müşteri garanti projesi vardır ve bu diğer hizmet sektörlerine örnek olmaktadır.

Biz bunca faaliyeti 1990 Temmuz'una kadar olan dönemde gösterdik. Özelleştirmeden beri yurtiçi telefon ücretimiz bir çeyrek kadar düştü.

1984'de yurtdışında birkaç aktivitemiz olmasına rağmen daha ziyade mahalli bir şirket gibiydik. Daha sonra yurtdışında bir çok yatırım yaptık. Bunlar arasında cellular telefon, bilgi ağı şebekeleri, elektronik postacılık sayılabilir. Bunlar Britanya dışındaki pazar olasılıklarını takip etmek için belirlediğimiz stratejideki uygulamalardı ve devlet kuruluşu olduğumuz dönemlerde yapmamıza kesinlikle izin verilmeyecek şeylerdi.

Geçmişteki problemlerimizin ve yetersizliklerimizin en büyük nedenlerinden biri borç almadaki limitimiz ve yatırım programımızdan kaynaklanıyordu. 1989 ve 90'da modernleşme ve büyümeye 3115 milyon pound yatırdık. Bu miktar özelleştirmeden önceki yatırım seviyemizden iki kat daha fazladır.

1990'larda tek Avrupa pazarı (Single European Market) uygulamasının başlamasını ve diğer telekomünikasyon pazarlarında değişiklikler olmasını bekliyoruz. Böylece yeni kazanç olanakları elde etmeyi umuyoruz. Ayrıca biz pazarımızı iyi biliyor ve anlıyoruz ve müşteriye öncelik vermekte başarılıyız. UK'de pazarımızı giderek artan rekabetten korumayı amaçlıyoruz ve bunların birçoğu uluslararası şirketlerdir. Yurtdışında seçmiş

olduğumuz pazarlarda saldırılara başlayacağız.

Pazarın yapısı, ülke içi ve dışındaki sınırlar giderek daha önemsiz olmaya başladığından değişmektedir ve rekabet giderek daha da şiddetlenmektedir. Bizimde bu pazarda devam edebilmek için daha da güçlenmemiz gerekmektedir. Egemenlik projemiz farklı ihtiyaçları daha hızlı belirleyebilmemizi, onlar için daha çabuk ve daha az maliyetli kararlar alabilmemizi, ihtiyaçları daha kaliteli, hızlı ve esnek bir yolla tatmin edebilmemizi sağlar.

Fakat hâlâ özelleştirilmiş bir devlet sektörü olarak, üzerinde çok az ya da hiç kontrolümüzün olmadığı dış faktörlere karşı hazırlanma ihtiyacı duymaktayız. Aktivitelerimiz üzerindeki kuralların yapısı ve rekabet ile bu kurallar arasındaki ilişki bu faktörlerin en önemlisi olarak sayılabilir. Bu yüzden bizim ve tüm telekonimikasyon kullanıcıları için rekabet ve özelleştirme öncesinde belirlenen stratejinin gözden geçirilmesi önemlidir.

Serbest rekabet müşterilerin paralarının karşılığını ve iyi bir hizmet alabilmelerini sağlayan en iyi yoldur. Fakat British Telekom'un fiyatlandırma düzenindeki devamlı çarpıklık düzeltilmedikçe, Britanya'da gerçek ve hakiki rekabetin varlığından söz edilemez. Eğer bu anormallik hükümetin incelemelerinde fark edilip duyarlı bir şekilde düzeltilirse, bu gerçek rekabet açısından iyi olur. Rekabet arttıkça kuralların ortadan kalkması gerekir. British Telekom özelleştirildiğinde bu orta vadede gerçekleştirilecek bir amaçtı. Tüm British Telekom müşterileri ve hissedarları için kurallardaki azalma en önemli ilgi odağıdır.

Özelleştirilmemizden ve özellikle 1987'den beri, inanıyoruz ki dünyada başarılı şirketlerden biri olma hedefimize doğru giden yolda birçok önemli işler yaptık. Şimdi müşterilerimizin yararına başlattığımız programları gözden geçirebilmemiz için bir istikrar dönemine ihtiyacımız vardır. British Telekom'da hiçbirimiz devlet sektörü olduğumuz zaman yaşanan ve daha çok politik bir futbola benzeyen dönemlere dönmeyi istememektedir.

SEAT(*)

Bu çalışma Cataluna Polyteknik Üniversitesi'nde (UPC) Yönetim Profesörü olan Jose Maria Viedma tarafından hazırlandı ve Pau Gould tarafından tercüme edildi. Bu çalışma için temel olan bilgi Seat tarafından karşılandı.

İspanya Hispano Suiza ve Pegoso gibi uluslararası üne sahip arabalarının bazılarını Rolls-Royce'da olduğu gibi bireysel olarak ustalara yaptırdı. İspanya'da modern bir araba sanayi oluşturmak ve fazla miktarda üretim yapabilmek için ilk ciddi girişim 1950'de SEAT'ın yaratılmasıydı. Şirketin en büyük hissedarı devletti. Yardımcı endüstrilerin ve yetiştirilmiş iş gücünün olmadığı savaş sonrası dönemde, Seat modern bir işletmeyi başlatmayı başardı ve bu teknik teçhizat sağlayacak birçok yardımcı işletmelerin kurulmasına patentleri ve hatta kapitelin oluşumuna, neden oldu. Tüm bunlar iki yıl gibi bir sürede gerçekleşti. Seat'ın bu girişimleri yıllar sonra Amerika'lı ve diğer Avrupa'lı araba üreticilerinin kendi arabalarını İspanya'da üretmek için fabrikalar kurmalarını mümkün kıldı. Bu yolla Seat yalnızca 7 milyon arabayı kendi başına üretmekle kalmayıp, indirek olarak 10 milyon arabanın da 1950'den beri İspanya'da üretilmesine neden oldu.

Seat İspanya'nın devlet endüstrisi geliştirme kuruluşu olan Ulusal Endüstri Enstitüsü'nün tavsiyesi ile 1950'lerin erken dönemlerindeki sosyo-ekonomik ortam içinde doğdu. Teknolojisini sağlayacak olan İtalyan üretici Fiat ile bir anlaşma imzalandı, fakat İspanya devleti en büyük hissedardı.

Seat'ın doğumu İspanya'da 1940 ve 50'lerdeki ekonomik, politik ve sosyal durum gözönüne alınarak incelenmelidir. Ülke o dönemlere kadar totaliter bir rejim altındaydı. Çoğulcu ve demokratik kuruluşlar yoktu. 2. Dünya Savaşı'nda aktif rol oynamasa bile kendini kaybedenlerin tarafında buldu. Bu İspanya'nın yalnızca diğer batılı ve Avrupa'lı uluslardan isole edilmiş olmakla kalmayıp, yeniden yapılanma için hiçbir yardım alamaması anlamına gelmektedir.

Seat endüstri yöntemlerini ve montaj hatları kullanarak İspanya'ya seri üretimi getirdi. Aynı zamanda büyük ölçekli otomobil endüstrisinin yaratılmasında öncü oldu. Bu günlerde İspanya Avrupa'nın 4.büyük araba üreticisidir. 1950'de kurulan bu ilk rizikolu

(1) Clutterbuck, Dr.David, Kernagham, Susan ve Snow, Deborah (1991), Going Private, s.111-118.

iş 1953'de araba yapmaya ve satmaya başladı. Bu, hâlâ gelişmemişliğin yaşandığı ülkede sosyal ve ekonomik gelişmenin belirli ölçüde artmasına neden oldu. Seat İspanya'da birden fazla şeyin değişimine neden oldu. Birçok insanın ve ailesinin endüstrideki işlerin cazibesinden dolayı köyden kente göçüne neden oldu (Barselona ve çevresi). Bu işlerin bazıları Seat ile indirekt olarak bağlantılıydı. Bunlar araba endüstrisi etrafında büyüyen ve bu endüstriye yardımcı teçhizat sağlayan endüstrilerdi. İkinci olarak Seat seri üretilen 600 modeli ile sokaktaki insanın araba sahibi olmasını sağladı. Araba yaygın hale gelip seyahat başladıktan sonra İspanya'da yolların geliştirilmesi ve düzeltilmesine ihtiyaç duyuldu.

Seat'ın varlığının ilk 30 yılı başarının kesintisiz devam ettiği, yeni modellerin üretildiği, yıllık üretimin giderek arttığı ve hâlâ devlet kuruluşu olduğu bir dönemdi.

Eğer o bir devlet kuruluşu yapısında olmasaydı, gelişimindeki olayları anlamak ve takdir etmek çok zor olurdu. En alakalı örnek Seat'ın Pampalona temelli şirketin İspanya'da Morris arabalarının üretimini durdurmasından sonra AUTHI'nın hem fabrikasını hem de iş gücünü devralmak zorunda olmasıdır.

Özelleştirme döneminde Seat'ın toplam kontrolünü eline geçirme çabalarında bulunan Fiat 1980'de petrol krizinin etkileri sonucunda tüm projeden vazgeçmiş ve hisselerini İspanyol firmasında bırakmıştır. Seat'ın hemen hemen tüm sermayesi INI'nın (Ulusal Endüstri Enstitüsü) malı olmuştur.

Seat'ın dönemdeki problemleri şöyle sıralanabilir:

- Çok fazla eleman
- Teknolojisindeki yetersizlik
- Dış satış şebekesinin olmayışı
- Satışların düşmesi

Önceki partneri tarafından terk edilen bu İspanyol şirketinin bu zorlu dönemi tek başına atlatması gerekmektedir. Bu dönem içinde iki aşamanın fark edildiği bir dönemdi. İlki 1980 ve 83 arası Seat'ın kendi modellerini tanıttığı ve İspanya dışında bir pazarın oluşturulduğu -ki bu daha önce yoktu- bir dönemdi.

İkincisi Seat'ın Alman firması Passat'ın Santana ve Polo modellerini kendi fabrikalarında üretmek için dünyanın en büyük araba üreticilerinden biri olan Volkswagen ile birleşmesi idi. Bunun anlamı Seat'ın kurulu tüm kapasitesinin tam olarak kullanılmasıdır. Buna ek olarak anlaşma gereğince Seat Volkswagen ve Audi arabalarını ithal etme ve İspanya'da satma hakkı elde etti. İspanya henüz Avrupa Topluluğu'na katılmış ve böylece

(1) Clutterbuck, Dr. David, Kernagham, Susan ve Snow, Deborah (1991), Going Private, s.111-118.

koruyucu ticaret bariyerleri henüz kalkmaya başlamış olduğundan, İspanya pazarında gerekli değişikliklerin yer almasının zamanı gelmişti.

Seat'ın Volkswagen tarafından absorbe edilmesinin her iki tarafada yararları olmuştur.

Seat'ın elde ettiği yararlar şunlardır:

1- 1981-85 faaliyet planında yer alan;

- Eleman sayısının azaltılması
- Seat'ın kendi modellerini üretmesi
- Yurtdışında bir satış ağıının yaratılması gibi amaçların yerine getirilmesi.

2- Uluslararası seviyede rekabeti;

- Teknolojiyi;
- Ek satışları;
- Birikimi ve
- Mevcut imalat olanaklarını en iyi şekilde kullanılmasını sağlayacak uluslararası bir partner bulunmasıdır.

Volkswagen'in elde ettiği yararlar şunlardır:

1- İspanya pazarına girmek,

2- Avrupa pazarında lider olarak pozisyonunu sağlamlaştırmak,

3- Rekabet ve verimliliğin artmasıdır.

Seat'ın Volkswagen'le bütünleşmesi kademe kademe oldu ve böylece her iki taraf birbirini tanıma olanağı buldu. Bu kademeli gelişim birleşmenin verimini belirleyen en önemli faktördür. Her iki taraf her aşamada birbirinin zemininin ne derece sağlam olduğunu kontrol ederek adımlarını dikkatlice atmışlardır.

Bu aşamalar şunlardır:

Eylül 1985	:	İşbirliğinin teknik ve ticari taslağı oluşturuldu.
Haziran 1986	:	Volkswagen Seat'ın % 51'ini elde ettiği.
Aralık 1986	:	Volkswagen Seat'taki sermayesini % 75'e yükseltti.
31 Aralık 1990'a kadar	:	Volkswagen Seat'ın sermayesinin yüzde yüzüne sahip oldu.

Bu birleşme sayesinde Seat Fiat tarafından terkedilmenin etkilerini atlattı ve kendi fabrikası ile iş gücünü tam kapasite ile kullanabilme olanağı elde etti. Aynı zamanda Volkswagen'e İspanya pazarının tümünü açarak Volkswagen'in daha önceleri sembolik

olarak bulunduğu bu pazarda Almanya hariç hiçbir ÷lkede olmadığı kadar çok araba satmasını sağladı.

Statüsünü devlet kuruluşu olarak muhafaza eden bağımsız bir Seat, varlığını Avrupa Topluluğu'nun şartları içinde sürdüremezdi. Volkswagen için ise 1983 ve 1986 yılları arasında elde edilen bu deneyim Seat'ın alınmasının büyük bir stratejik fırsat olduğunu gösterdi. Böylece görüşme ve müzakerelerden sonra Seat Alman konsorsiyumunun bir üyesi haline geldi ve yeni açılan pazarlarda arabalarını satma imkanı elde etti.

Anlaşmanın gereklerine uymak için şirketin yeni sermayeye ve iş gücünün yeniden yapılanmasına ihtiyaç vardı. Seat yalnızca fazla elemanı olmasından dolayı değil ayrıca bu elemanların yaşının geçkin olmasından dolayı da sıkıntı çekiyordu. İşçi profili hayli yaşlıydı. İşçilerin çoğu Seat'ın ilk kuruluş yıllarından beri şirketteydi. Bu verimlilikte keskin bir düşüşe ve yeni teknolojinin zamanında kurulamamasına neden oluyordu. Böylece Seat'ın ilk amacı fabrikalarını yenilemek ve daha genç eleman çalıştırmak olmuştur. Bunu, işten ayrılmayı ve erken emekliliğı teşvik ederek yapmayı başardılar ve genç, deneyimli işçiler aldılar.

Özelleştirmenin Seat'a getirdiğı ana değişikliklerden biri de yönetim stilinin değişmesi ve yeni bir organizasyon yapısına geçilmesidir. Seat Volkswagen-Audi grubunun bir parçası olurken, organizasyon yapısı da Volkswagen ve Audi'ninkine benzemeye başladı.

Özelleştirmenin sonuçları şöyle özetlenebilir:

- Seat'ın varlığının ve imajının sağlamlaşması;
- Şirketin finansal durumunun gelişmesi;
- Yabancı pazarlarda Seat'ın satış payının artması;
- Üretim ve malların kalitesinin artması;
- Materyal alımını ölçülü şekle sokmak;
- Fabrika tesisatını modernleştirme;
- İşçi-işveren ilişkilerinde değişim sağlaması.

Şirket İspanya borsasında olmadığı için, Seat'ın yatırımcıları ile olan ilişkisi değişmedi.

Seat ve onun 1990'daki durumu hakkında ek bilgi:

1990'a kadar Seat Volkswagen-Audi (VAG) grubunun 3. üyesiydi. Ayrıca İspanya'daki en büyük araba üreticisi ve ihracatçısıydı. 24.500 işçisi vardı.

Seat'ın VAG grubundaki önemini göstermek için tüm VAG figürleri içindeki üretim, eleman ve muamelelerin yüzde değerlerine bakmak gerekir.

Üretim	:	% 15.2
Personel	:	% 10.3
İş muamelesi	:	% 10.3

Seat - İspanyol Seat arabaları üreticisi

- Araba ve yedek parça fabrikaları
- Seat arabaları
- Araba ve yedek parça fabrikaları
- Volkswagen arabaları
- İspanya'da Volkswagen ve Audi'nin ithalatçısı
- İspanya, Fransa, Almanya ve UK'de pazarlama ve dağıtım şirketleri
- Finans kuruluşları

Barcelona şehrinde 3 fabrika bulunmaktadır; biri Barcelona'nın içinde ve 17.000 işçisi vardır, ikincisi Prat'tadır ve 1500 işçisi vardır ve üçüncüsü Pamplona'dadır ve 3000 işçisi vardır. Bu fabrikalarda 4 model üretilmektedir. Bunlar;

Seat Ibiza	:	Toplam üretimin % 44.2'si
Seat Malaga	:	Toplam üretimin % 7.5'i
Seat Marbella ve Terra	:	Toplam üretimin % 22.5'i
VW Polo	:	Toplam üretimin % 25.7'si

Seat'ın özelleştirilmesinden öğrenilecek dersler çoktur. Birçok işletme okulu öğretmenleri metodu analiz etmek için ilgi göstermektedirler. Şirketin kendisi bu ilgiye cevap vermekten ve İspanya'nın önemli işletme okulları ile çok iyi ilişki ve bağlar kurmaktan dolayı mutludur.

Diğer bir bakış açısından bakıldığında Seat'ın hikayesi bugünün dinamik ortamında diğer araba üreticilerine birleşme ve devir alma konusunda bir temsil ve örnek gibidir. Bu tip ittifaklar pazarın globalleşmesine iyi bir örnek niteliği taşırlar.

KAYNAKLAR

Dr.Davit Clutterbuck With Susan Kernagham and Deborah Snow, Going Private, Privatisations Around the World 1991.

Cosmo Graham and Tony Prosser, Government-Industry Relations 6, Privatizing Public Enterprises, Constitutions, the State, and Regulation in Comparative Perspective, 1991 (Clarendon Press Oxford).

Privatising The World, A Study of International Privatisation in Theory and Practice, Oliver Letwin, Preface By John Redwood Mp 1988.

Ayşe Buğra, Boğaziçi Üniversitesi Öğretim Üyesi, Görüş Dergisi, Eylül 1993.

Cevat Karataş, Boğaziçi Üniversitesi, Öğretim Üyesi Görüş, Eylül 1993.

M.Tan (Prof.Dr), Amme İdaresi Dergisi, Mart 1992, Sayı 1, Cilt 25.

Doğan Sofracıoğlu, Tekel, Genel Müdür Yardımcısı (Özelleştirme hakkındaki notları)

Hasan Basri Göktan, Şekerbank Genel Müdürü, "önce Küçük Bankalar Özelleştirilmeli", Ekonomik Trend 26 Mart 1995, s.34-35.

Tezcan Yaramancı, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanı, "Özelleştirmede Siyasi Kararlılık Var", Ortadoğu 28.8.1994, s.3.

Refik Baydur, İstikrar Programı ile Özelleştirelim. 30 Ekim 1994, Sabah, s.7.

Prof.Dr. Mustafa Aysan, KİT'lere İhtiyacımız Bitmedi, Her Kit Kendi Özelleştirmesini Yapabilir, 30 Ekim 1994, Sabah gazetesi.

4046 sayılı Kanun (Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

13 Aralık 1994 tarihinde çıkarılan "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun".

TÜSİAD, İngiltere'de Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, 01 Aralık 1993 (Yayın No. TÜSİAD-T/94, 1-166).

ISO, Privatisation and Britain and Turkey, 1990.

Semra Çizmecı (uzman), Rekabet Hukuku, Avrupa Topluluğu Türkiye İlişkileri, Eylül 1995, A.P.K. Daire Başkanlığı, TEKEL.

Dr.Veysel Atasoy, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Ankara, Ağustos-1993.

John Vickers and George Yarrow, Privatization An economic Analysis (1993).

Prof.Dr.Zeyyat Hatipoğlu, Prof.Dr.Mustafa Aysan, Türkiye Ekonomisinde 1994 Bunalımı, İstanbul, Mayıs 1994.

Management Reports, Financial Times, Mart 1993 (ISBN 1 85334 1851).

TEKEL, 1994 Yılı Faaliyet Raporu.

İKTİSADİ ARAŞTIRMALAR VAKFI, Özelleştirme, Seminer Tebliğler-Panel, İstanbul, 1993.

Nicholas Ridley, UK Trade Secretary, Controlling a Natural Monopoly, Financial Times, Monday November 6, 1989.

TC-AB GÜMRÜK BİRİLGİ, İKTİSADİ ARAŞTIRMALAR VAKFI, Seminer-Panel, İstanbul 1994.

Prof.Dr.Cahit Talas, Şu Özelleştirme Dedikleri, 5 Şubat 1994, Cumhuriyet, s.2.

Dr.nezih H.Neyzi, Ulaştırma Bakanlığı E.Dan. 01.03.1993 tarihli Cumhuriyet, s.2.

TÜSİAD, GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI SEMPOZYUMU, 12 Ekim 1993, PERPA DERGİSİ 16.

Ali Şevki Erek, Özelleştirmeden Sorumlu Devlet Bakanı Özelleştirmede "Video Kayıt" dönemi başlıyor. Ekonomik Trend 26 Mart 1995,s.38-40.

Privatization Worldwide, Adam Smith Institute, London 1986.

Britains Privatisation Policy, Reference Services, Central Office of International, London
No.245/90, Classification 5(e) Feb. 1990.

Ayşe Feriel, Sabah gazetesi, 22.01.1996, s.7. Dünya Bankası'ndan Özelleştirme Önerileri.

İl Han Özay, Serendipity, Görüş Dergisi, Eylül 1993, s.50.

Mehmet Sevim, PTT Dergisi, Ocak 94/134, s.24.

Emrullah Damar, Sayıştay Uzman Denetçisi, Özelleştirme ve Sorunları, Milliyet,
24.6.1994,s.9.

"Özelleştirme Sizlere Ömür", Sabah, 22.7.1994, s.7.

"Özelleştirme Bitti", Hürriyet, 22.7.1994, s.1.

"Özelleştirme Bir İhtiyaçtır", Tercüman, 26.8.1994, s.5.

"Özelleştirme Aceleyle de Gecikmeye de Gelmez", Vakıf/Dünya, 26.8.1994, s.4.

Ayhan Katırcıkara, "Özelleştirilmeli Ama Yıpratmadan", Türkiye, 26.8.1994, s.9.

KOİ Başkanı Tezcan Yaramancı, "Özelleşmenin Önündeki Barikat Kaldırılmalıdır".

Özelleştirmede Uyulacak İlkeler, Sabah, 17.5.1994, s.9.

Her Majesty's Treasury, Guide to the UK Privatisation Programme, June 1992.

