

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE
ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ
İSTİHDAM ÜZERİNE ETKİLERİ: BANGLADEŞ,
NİJERYA, ARJANTİN VE TÜRKİYE
ÖRNEKLERİ

Nuriye Sezer

2502080117

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Sedat Murat

İstanbul 2013



DOKTORA

TEZ ONAYI

TEZ SAVUNMA TUTANAĞI

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı

:NURİYE SEZER

Numarası : 2502080117

Anabilim/Bilim Dalı

:ÇALIŞMA EKO.VE END.İLİŞK

Danışman : PROF.DR.SEDAT MURAT

Tez Savunma Tarihi

:09.07.2013

Saati :11.00

Tez Başlığı

:GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ
İSTİHDAM ÜZERİNE ETKİLERİ: BANGLADEŞ, NİJERYA, ARJANTİN VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 50. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF.DR.SEDAT MURAT		Kabul
2- PROF.DR.MUSTAFA DELİCAN		Red
3- PROF.DR.SÜLEYMAN ÖZDEMİR		KABUL
4- DOÇ.DR.LEVENT ŞAHİN		KABUL
5-DOÇ.DR.ABDULKADİR ŞENKAL		RED

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF.DR.ZEKİ PARLAK		
2-DOÇ.DR.UMUT OMAV		

ÖZ

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ İSTİHDAM ÜZERİNE ETKİLERİ: BANGLADEŞ, NİJERYA, ARJANTİN VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ

Nuriye Sezer

Özelleştirme ilk kez gelişmiş ülkelerde uygulanmıştır. Özelleştirme uygulamaları 1980'lerden itibaren bir yandan küreselleşmenin etkisi bir yandan da Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası tarafından, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere de empoze edilmeye başlanmıştır. Böylece özelleştirme, dünyadaki ülkelerin hemen hemen hepsinde uygulanan evrensel bir uygulama haline gelmiştir.

Esas olarak ekonomik amaçlı olan özelleştirme en önemli sonucunu sosyal alanda göstermiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan özelleştirmelerin sosyal boyutları, gelişmiş ülkelere daha ön plana çıkmıştır. Bu ülkelerdeki özelleştirmenin teorideki amaçları ile uygulamadaki yansımaları arasındaki fark çok daha hissedilir boyutlarda olmuştur. Özelleştirmeler sonucunda meydana gelen bireysel ve toplumsal sorunların yanında, iktisadi ve hukuki sorunlarla da karşılaşmıştır.

Bu çalışmada öncelikle, gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme uygulamaları üzerinde durularak, gelişmekte olan ülkelere Bangladeş, Nijerya, Arjantin ve Türkiye'de gerçekleştirilen özelleştirmelerin istihdam üzerindeki etkisi irdelenmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte örnek ülkelerin özelleştirme politikaları, özelleştirme yöntem ve prosedürleri ve özelleştirmenin olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik olarak uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarına da yer verilerek konunun bütünsel olarak incelenmesi sağlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, Gelişmekte Olan Ülkeler, İstihdam

ABSTRACT

EFFECTS OF PRIVATIZATION PRACTICES ON EMPLOYMENT IN DEVELOPING COUNTRIES AND THE CASES OF BANGLADESH, NIGERIA, ARGENTINA AND TURKEY

Nuriye Sezer

Privatization was applied for the first time in developed countries. Since the 1980s, on the one hand the privatization process and the impact of globalization, on the other hand the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, developing and least developed countries began to be imposed. Thus, privatization, almost all the countries in the world has become a universal application.

The most important result of privatization, mainly for economic purposes indicated in the social field. Especially social dimensions of applied privatizations in developing countries, more than developed countries, have been come into prominence. The differences between the theoretical implications of privatization with the objectives of the application have been much more sensible size in these countries. As well as problems that occur as a result of privatizations, individual and social, economic and legal problems encountered.

In this study, first of all, with an emphasis on privatization in developing countries, from developing countries of Bangladesh, Nigeria, Argentina and Turkey's employment impact of the privatizations are examined. However, privatization policies, privatization methods and procedures of the sample countries, in order to reduce the negative effects of the active and allowed for passive employment policies were also studied of the subject as a whole.

Keywords: Privatization, Developing Countries, Employment

ÖNSÖZ

Özelleştirme literatüründe istihdama yönelik etkilerden bahsedildiği zaman esas olarak kastedilen; özelleştirmeye hazırlık safhasında, özelleştirme sürecinde ve özelleştirme sonrasında, özelleştirilen teşebbüslerde görülen istihdam daralması ve işgücü yapısındaki değişimdir. Bu düşüncenin temelini, kamu kesiminde çeşitli sosyal, ekonomik ve politik nedenlere bağlı olarak gerekenden fazla kişinin istihdam edildiği, bu teşebbüslerin özel sektöre geçmesi öncesinde mevcut yönetimleri tarafından veya özelleştirmenin gerçekleşmesi halinde yeni sahipleri tarafından karlılık ve verimlilik kriterleri göz önünde bulundurularak fazla istihdamın azaltılması gerektiği oluşturmaktadır.

Özelleştirme sonucu özel teşebbüse geçen şirket yönetimi, rekabet edebilirliğin ön koşulu olarak öncelikle kar maksimizasyonuna odaklanmaktadır. Özellikle emek yoğun üretimin söz konusu olduğu sektörlerde, işverenin toplam maliyetleri düşürmesinin en geçerli yolu, maliyetler içinde önemli bir paya sahip olan emek maliyetini düşürmek olmaktadır. Bu nedenle en çok tercih edilen yöntem ise aynı işi daha az kişi ile yapmaktır. Özelleştirme öncesinde gerçekleştirilen bir dizi finansal, örgütsel ve emek yapılandırması kapsamında ise istihdam oranını azaltıcı teşvik ve politikalar uygulanmaktadır. Emegın yeniden yapılandırılmasında; teşebbüsü potansiyel alıcılar için daha çekici hale getirmek, satış gelirlerini artırmak, istihdam daralmasını kontrollü bir şekilde sosyal refahı bozmadan gerçekleştirmek ve özelleştirme işlemlerini kolaylaştırmak gibi amaçlar güdülmektedir. Özelleştirme öncesinde veya sonrasında teşebbüsler seviyesinde yaşanan istihdam kayıplarının büyüklüğünü ortaya koymak, bu konuda ülkelerin çok geç olmadan çeşitli tedbirler almasını gerekliliğini göstermek açısından çalışmanın en önemli amacını oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler açısından özelleştirme uygulamalarının sonuçlarına bakıldığında, özelleştirilen kamu kuruluşlarında özelleştirme öncesinde ve sonrasında meydana gelen istihdam yapısındaki değişimin ülke ekonomisine, dolayısıyla ekonomik büyüme hızı, milli gelir ve servet dağılımı ile yoksulluğa, ülkenin sosyal yapısına, işgücü yapısına, politika unsurlarına ve işsiz kalan veya iş güvencesi olmayan bir işte çalışmaya başlamak zorunda olan insanların ve geçimini sağlamakla yükümlü oldukları aile bireylerinin, dolayısıyla toplumun psikolojik

yapısına önemli etkileri olmaktadır. Hâlihazırda yoksulluk ve gelir dağılımındaki dengesizlikle mücadele etmek zorunda olan gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen bu tür sonuçların toplumsal maliyeti çok daha yüksek olmaktadır. Çalışmanın gelişmekte olan ülkeler boyutunda gerçekleştirilmesinin en önemli amacı da bu durumu gözler önüne sermektir.

Öncelikle gelişmekte olan ülkeleri önemli ölçüde etkileyecek böyle bir durumun araştırmasında hem uluslararası kuruluşlardan hem de incelenen ülkelerin resmi kaynaklarından çok kapsamlı verilere ulaşmak çalışmanın değerini artıran bir unsur olmuştur. Özellikle Türkiye örneğinde günümüze kadar gerçekleştirilen tüm özelleştirme verilerine ve bunların istihdam ile ilgili sonuçlarına ait istatistiksel verilere ulaşmak mümkün olmuştur. Benzer şekilde Bangladeş, Nijerya ve Arjantin örneklerinde, gerek uluslararası gerekse ülke kaynaklarından, sürecin başlangıcından bugüne kadar gerçekleştirilen tüm özelleştirmelerin istihdam etkisine ilişkin sonuçlarına ulaşmak mümkün olmamıştır. Bu durum, konu ile ilgili günümüze kadar yapılan çalışmaların azlığı yanında, hâlihazırda yapılan çalışmaların tamamının ve ülkelerin resmi istatistiklerinin kamuoyu ile paylaşılması noktasındaki çekincelerden kaynaklanmaktadır. Konunun niteliği gereği saha araştırması metodu uygulanması mümkün olmamıştır. Akademik çalışmalarda her zaman karşılaşılabilen fikir çeşitlilikleri, özellikle yabancı literatür kapsamında araştırılan eserlerde kendisini göstermiş ve bu fikri çeşitlilik araştırmaya pozitif bir dinamizm sağlamıştır.

Bu tez çalışmasının ilk aşamasından itibaren yönlendirme ve değerlendirmeleriyle araştırmanın şekillenmesine büyük katkılarda bulunan başta Tez Danışmanım ve Rektör Yardımcımız Prof. Dr. Sedat MURAT' a, Prof. Dr. Mustafa DELİCAN' a, konu hakkında fikir düzleminde yardımlarını esirgemeyen Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR' e, Prof. Dr. Zeki PARLAK' a, Doç. Dr. Tuncay GÜLOĞLU' na ve akademik gelişmemde katkıları olan tüm değerli bölüm hocalarıma teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim. Aynı zamanda tezin hazırlanması süreci boyunca fedakar destekleri ve sağladıkları çalışma ortamı için değerli aileme de sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

**GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE ÖZELLEŞTİRME
UYGULAMALARININ İSTİHDAM ÜZERİNE ETKİLERİ:
BANGLADEŞ, NİJERYA, ARJANTİN VE TÜRKİYE
ÖRNEKLERİ**

İÇİNDEKİLER	SAYFA NO
ÖZ.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar.....	xi
ŞEKİLLER.....	xiii
KISALTMALAR.....	xiii
GİRİŞ.....	1

**BİRİNCİ BÖLÜM
GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRME**

1.1. ÖZELLEŞTİRME OLGUSU VE ÖZELLEŞTİRMENİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	6
1.2. ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI.....	10
1.2.1. Ekonomik Amaçlar.....	11
1.2.2. Mali Amaçlar.....	13
1.2.3. Sosyal Amaçlar.....	14
1.2.4. Siyasal Amaçlar.....	14
1.3. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ.....	15
1.3.1. Yönetimin Özelleştirilmesi Yöntemleri	17
1.3.2. Mülkiyetin Özelleştirilmesi Yöntemleri	19
1.3.3. Finansmanın Özelleştirilmesi Yöntemleri	30
1.3.4. Serbestleştirme	33
1.4. GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRMENİN ETKİLEDİĞİ ALANLAR.....	35
1.4.1. Özelleştirmenin Çalışma İlişkilerine Etkileri.....	38

1.4.2. Özelleştirmenin Sendikacılığa Etkisi.....	46
1.4.3. Özelleştirmenin Toplu Pazarlık Sistemine Etkisi.....	52
1.4.4. Özelleştirmenin Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkileri.....	57
1.4.5. Özelleştirmenin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri.....	58
1.4.6. Özelleştirmenin Ücretler Üzerine Etkileri.....	59
1.4.7. Özelleştirmenin Verimlilik Üzerine Etkileri.....	62
1.4.8. Özelleştirmenin Çalışma Koşulları ve Sosyal Haklara Etkileri.....	63

İKİNCİ BÖLÜM

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İSTİHDAM ÖZELLİKLERİ

2.1. GELİŞMİŞLİK KAVRAMI.....	65
2.2. GELİŞMİŞLİK KRİTERLERİ.....	67
2.2.1.Ekonomik Bakımdan Gelişmişlik Kriterleri.....	67
2.2.2.Sosyo-Kültürel Bakımdan Gelişmişlik Kriterleri.....	70
2.2.3. Gelişmişlik Düzeyinin Belirlenmesi.....	75
2.3. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERİN SOSYO-EKONOMİK YAPISI...77	
2.3.1. Kurumsal Faktörler Açısından Ortak Yönleri.....	80
2.3.2. Demografik Açıdan Ortak Yönleri	86
2.3.3. Ekonomik Açıdan Ortak Yönleri.....	89
2.4. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İSTİHDAM YAPISI.....	97
2.5. İSTİHDAMA ETKİ EDEN FAKTÖRLER.....	101
2.5.1. Sosyal ve Demografik Faktörler.....	101
2.5.2. Ekonomik Faktörler.....	104
2.6. ÖZELLEŞTİRMENİN İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	108
2.7. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İSTİHDAM POLİTİKALARI...113	
2.7.1. Aktif İstihdam Politikaları.....	113
2.7.2. Pasif İstihdam Politikaları.....	132
2.8. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE ÖZELLEŞTİRMENİN GEREKÇELERİ, BAŞARI KOŞULLARI VE YAŞANAN ZORLUKLAR.....	140

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
GELİŞMEKTE OLAN BAZI ÜLKELERDE ÖZELLEŞTİRME
UYGULAMALARI VE İSTİHDAM BOYUTU

3.1. DÜŞÜK GELİRLİ EKONOMİLERDEN BANGLADEŞ'TE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	147
3.1.1. Bangladeş'te Özelleştirme Politikaları.....	147
3.1.2. Bangladeş'te Özelleştirme Yöntemleri ve Prosedürleri.....	150
3.1.3. Bangladeş'te KİT'lerin özelleştirilmesi.....	154
3.1.4. Bangladeş'te Özelleştirmelerin İstihdam Etkisi.....	159
3.1.5. Bangladeş'te Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları.....	164
3.2. DÜŞÜK-ORTA GELİRLİ EKONOMİLERDEN NİJERYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	173
3.2.1. Nijerya'da Özelleştirme Politikaları.....	173
3.2.2. Nijerya'da Özelleştirme Yöntemleri ve Prosedürleri.....	178
3.2.3. Nijerya'da KİT'lerin özelleştirilmesi.....	186
3.2.4. Nijerya'da Özelleştirmelerin İstihdam Etkisi.....	198
3.2.5. Nijerya'da Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları.....	210
3.3. YÜKSEK-ORTA GELİRLİ EKONOMİLERDEN ARJANTİN'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	213
3.3.1. Arjantin'de Özelleştirme Politikaları.....	213
3.3.2. Arjantin'de Özelleştirme Yöntemleri ve Prosedürleri.....	219
3.3.3. Arjantin'de KİT'lerin Özelleştirilmesi.....	227
3.3.4. Arjantin'de Özelleştirmelerin İstihdam Etkisi.....	236
3.3.5. Arjantin'de Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları.....	239
3.4. YÜKSEK-ORTA GELİRLİ EKONOMİLERDEN TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	244
3.4.1. Türkiye'de Özelleştirme Politikaları.....	244
3.4.2. Türkiye'de Özelleştirme Yöntemleri ve Prosedürleri.....	249
3.4.3. Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi.....	266

3.4.4.	Türkiye’de Özelleştirmelerin İstihdam Etkisi.....	274
3.4.5.	Türkiye’de Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları.....	282
3.4.5.1.	Pasif İstihdam Politikaları.....	282
3.4.5.2.	Aktif İstihdam Politikaları.....	287
3.4.5.3.	Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri.....	294
3.5.	ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRMASI....	304
3.5.1.	Özelleştirme Politikaları Açısından Karşılaştırma.....	304
3.5.2.	Özelleştirme Yöntemleri ve Prosedürleri Açısından Karşılaştırma...	308
3.5.3.	Özelleştirme Uygulamaları Açısından Karşılaştırma.....	314
3.5.4.	Özelleştirmenin İstihdam Etkisi Açısından Karşılaştırma.....	321
3.5.5.	Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları Açısından Karşılaştırma.....	327
	SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	338
	KAYNAKÇA.....	353
	ÖZGEÇMİŞ.....	389

Tablo 1. Tam Rekabet, Tekel ve Yarıştırmalı Piyasaların Temel Özellikleri.....	32
Tablo 2. Çalışan Sayısına Göre İşyeri Büyüklük Grupları	48
Tablo 3. Yıllara Göre İşçi Sayısı ve Sendikalaşma Oranları.....	50
Tablo 4. Toplam Ücretli Sayısına Göre Sendikalaşma Oranları.....	51
Tablo 5. TİS Kapsamındaki İşçilerin Sendikalı İşçilere Oranı.....	53
Tablo 6. Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanan İşçi Oranı.....	54
Tablo 7. İşsizlik Oranları	70
Tablo 8. Ortalama Yaşam Beklentisi (Yıl).....	72
Tablo 9. Bağımlılık Oranı.....	73
Tablo 10. Kadınların Parlamentodaki Temsil Oranları.....	74
Tablo 11. Seçilmiş Gelişmekte Olan Ülkelerin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri.....	79
Tablo 12. Demokratik ve Otoriter Yönetimlerin Karşılaştırılması.....	84
Tablo 13. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelere Ait Nüfus ve Şehirleşme Oranları (1980–2015).....	87
Tablo 14. Ülke Gruplarına Göre Mal ve Hizmet İhracatı (1960–2002).....	93
Tablo 15. GSYİH’ nın Yüzdesi Olarak Kayıt Dışı Ekonomi (1988–2000).....	97
Tablo 16. 1972-2007 Döneminde Özelleştirilen Endüstriyel Tesisler.....	156
Tablo17. Özelleştirme Sonrası Halen Faaliyette Olan İşletmelerde Gerçekleşen İşten Çıkarmalar.....	160
Tablo18. 1991-96 Yılları arası Özelleştirilen Kuruluşların Çalışan Sayılarındaki Değişim.....	162
Tablo19. Özelleştirme Başladığında İmalat Sektöründe Gerçekleştirilen İşten Çıkarmalar.....	163
Tablo20. Mustafız Komitesi ve Mannan Komitesi Tarafından İşten Çıkarılan İşçilere Tavsiye Edilen Faydalar.....	165
Tablo 21. İşten Ayrılan Hint Keneviri İşçilerine Ödenen Tazminat.....	166
Tablo22. 1987 yılı itibarıyla Seçilmiş Afrika ülkelerinin kalkınma göstergelerinde KİT’lerin payı.....	187
Tablo23. 1988-1993 Döneminde Nijerya’da Sektör / Araç İtibarıyla Özelleştirme.....	191

Tablo24. Nijerya’da 1970-1997 Yılları Arasında Federal Kamu Hizmeti İstihdamı.....	200
Tablo 25. Ashaka Plc için Hisselerin Tahsisi.....	207
Tablo 26. Unipetrol için Hisse Dağılımı.....	209
Tablo 27. Özelleştirmenin İstihdam Etkisi.....	210
Tablo 28. Varlık ve Tecrübe Gereklilikleri.....	226
Tablo 29. Özelleştirme Zamanında Beş KİT.....	232
Tablo 30. Satış Stratejisi: Mülkiyet Yapısı (%).....	234
Tablo 31. Finansal Yeniden Yapılanma (Milyon USD).....	235
Tablo 32. Özelleştirme-Öncesi İşçi Yeniden Yapılandırılması.....	237
Tablo 33. Arjantin’de Özelleştirmeler Sonrasında İşgücü Azaltışları.....	237
Tablo 34. Arjantin’de Tazminat Ödemeleri.....	240
Tablo35. İşten Çıkarılan Devlet Teşebbüsü İşçileri İçin Eğitim ve Yeni İşe Kaydırma Programları.....	242
Tablo 36. TMSF’ye Devredilen Bankalar	259
Tablo 37. 1985-2012 Yılları Arasında Özelleştirme Gelirleri.....	271
Tablo 38. Özelleştirilen Kuruluşlardaki İstihdam Durumu.....	275
Tablo 39. KİT’ler Hakkında Özet Bilgiler. (Milyar TL).....	277
Tablo 40. Yüzde Otuz Erken Emeklilik Prim Ödemeleri	279
Tablo 41. 2002 –2005 Dönemi İtibariyle ÖSDP-1 Sonuçları.....	299
Tablo 42. KÖİDD Uygulama Sonuçları	302
Tablo43. ÖSDP-1 KOSGEB Yeniden İşe Yerleştirme Bileşeni Genel Sonuçları	303
Tablo 44. ÖSDP-2 KOSGEB Yeniden İşe Yerleştirme Bileşeni Genel Sonuçları	303
Tablo 45. Dört Gelişmekte Olan Ülke Karşılaştırması.....	336

ŞEKİLLER

SAYFA NO

Şekil 1. Özel İstihdam Bürolarının Yıllık Ciroları.....124

Şekil 2. 1985-2012 Yılları Arasında Gerçekleştirilen Özelleştirmelerin Yöntemlerine
Göre Oransal Dağılımı.....272

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AB	Avrupa Birliği
ADB	Asian Development Bank (Asya Kalkınma Bankası)
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BMET	Bureau of Manpower Employment and Training (İnsan Gücü İstihdam ve Eğitim Bürosu)
BOI	Board of Investment (Yatırım Kurulu)
BPE	Bureau of Public Enterprises (Kamu Teşebbüsleri Bürosu)
CEEP	European Centre of Employers and Enterprises (Avrupa Kamu İşletmeleri Merkezi)
CIET	Community Information, Empowerment and Transparency (Toplumsal Bilgi, Güçlendirme ve Şeffaflık)
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DYD	Department of Youth Development
ENTel	Empresa Nacional de Telecomunicaciones de Argentina (Ulusal Telekomünikasyon Teşebbüsü)
ESOP	Employee Stake Option Program (İşçi Hisse Opsiyon Programı)
ETUC	European Trade Union Confederation (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu)
FDI	Foreign Direct Investment (Yabancı Doğrudan Yatırım)
FGN	Federal Government of Nigeria

	(Federal Nijerya Hükümeti)
GdE	Gas del Estado (Doğal Gaz Taşıma ve Dağıtım Şirketi)
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
IAS	Industrial Adjustment Services (Sınaî Ayarlama Hizmetleri)
ICB	Investment Comittee of Bangladesh (Bangladeş Yatırım Kurulu)
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions (Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu)
ILO	International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	International Money Found (Uluslararası Para Fonu)
İŞGEM	İş Geliştirme Merkezleri
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
İMKB	Istanbul Menkul Kıymetler Borsası
JSAC	Jute Sector Adjustment Credit (Elyaf Sektörü Uyum Kredisi)
KIT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOSGEB	Küçük ve Orta Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KOIDD	Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlık Desteği
LOI	Letter Of Intent (İyi Niyet Mektubu)
MAI	Multilateral Agreement on Investment (Çok Taraflı Yatırım Anlaşması)
NCP	National Council of Privatization (Ulusal Özelleştirme Konseyi)
NEPA	National Electrical Power Authority (Ulusal Elektrik Enerjisi Otoritesi)
NIP	New Industry Policy (Yeni Sanayi Politikası)

OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
OIB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries (Petrol İhraç Eden Ülkeler Teşkilatı)
OSDP	Özelleştirme Sosyal Destek Projesi
OSN	Obras Sanitarias de la Nacion (Büyükşehir Bölgesi Su ve Atık Suyu Hizmetleri Şirketi)
PARC	Public Affairs Restructuring Commission (Kamu Yönetimi Yeniden Yapılanma Komisyonu)
PB	Privatization Board (Özelleştirme Kurulu)
RIP	Revised Industry Policies (Gözden Geçirilmiş Sanayi Politikaları) (Gençlik Geliştirme Müdürlüğü)
SAP	Structural Adjustment Programme (Yapısal Ayarlamalar Programı)
SDR	Spesial Drawing Rights (Özel Çekme Hakları)
SEGBA	Servicos Electricos del Gran Buenos Aires (Buenos Aires Büyükşehir Bölgesi Elektrik Tedarikçisi)
SWF	Special Workers Fund (Özel İşçiler Fonu)
TCPC	Technical Committee of Privatization and Commercialization (Özelleştirme ve Ticarileştirme Teknik Komitesi)
TIS	Toplu İş Sözleşmesi
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TOBB	Türkiye Odalar Borsalar Birliği
TUBITAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TUSIAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
TTC	Technical Training Center (Teknik Eğitim Merkezi)
UBA	United Bank for Africa (Afrika Birleşik Bankası)

UNDP	United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Teşkilatı)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı)
VTI	Vocational Training Institute (Mesleki Eğitim Enstitüsü)
YES	Youth Empowerment Schemes (Gençliği Güçlendirme Projesi)
YPF	Yacimientos Petroliferos Fiscales (Ulusal Petrol Şirketi)

GİRİŞ

Özelleştirme, ekonomik ve siyasal nedenlerle 1980’li yıllardan itibaren dünya ülkelerinin gündemindeki en önemli konu haline gelmiş, devletin ekonomik yaşamdaki varlığının azalması ve giderek ortadan kalkması ile ekonomik liberalleşmenin sağlanarak rekabetçi piyasa yapılarının oluşturulması, bütçe açıklarının azaltılması, kamu kesiminde verimliliğin artırılması, sermayenin tabana yayılmasının sağlanması ve benzeri çok yönlü amaçlar için bir yöntem ve politika olarak geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

Dünya ekonomisinde 1980’lerden sonra hızlı bir özelleştirme dalgası yaşanmıştır. Gelişmiş ülkeler, dünya ekonomisinin hızla liberalleştiği 80’lerde birçok şirketlerini özelleştirerek diğer gelişmekte olan ülkelere öncülük etmişlerdir. Aynı dönemde gelişmekte olan birçok ülkede de özelleştirmeler yapılmış ancak kısıtlı düzeyde kalmıştır.

Günümüzde dünya ekonomilerine bakıldığında zaman; gelişmiş ekonomilerde özelleştirme uygulamaları eski hızını kaybettiği halde, son zamanlarda gelişmekte olan ekonomilerde önemli oranda özelleştirmeler yapıldığı görülmektedir.

Türkiye’ye bakıldığında, devletin zorunlu olmadıkça ekonomik yaşama girmemesi, devletçe gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin de zaman içinde özel kesime devredilmesi prensibi, Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmakta olup, KİT’lerin özel sektöre devri 1950’li yıllarda hükümet programlarına kadar girmiştir. Ancak bu yıllarda yetersiz sermaye birikimi, sanayileşme politikalarının devlet eliyle başlatılmasını zorunlu kılmış, 1960’lı yıllardan itibaren planlı dönemle birlikte ithal ikameci sanayileşmenin ve karma ekonomi modelinin bir politika olarak benimsenmesi neticesinde kamu girişimciliğinin ekonomideki yeri her geçen yıl artmıştır.

Türkiye’de özelleştirme, son yıllarda hız kazanarak büyük bir gelir kaynağı yaratılmıştır. 1980’lerde 5 Nisan kararları ile liberal ekonomiye geçmeye çalışan Türkiye, 2001’e kadar birçok ekonomik krizle karşı karşıya kalmıştır. Özellikle 2001 krizinden sonra, krizle daralan ekonomi büyümeye başlamıştır. 2002 yılındaki genel

seçimlerden sonra ekonomide önemli ölçüde iyileşme sağlanmış olup Avrupa Birliği'ne giriş süreci de bu süreçte önemli bir çıta görevi görmüştür. 2-3 yıllık bir süreç sonrasında yaşanan ekonomik büyümeyle birlikte Türkiye'de zelleştirme uygulamaları başlamış ve 2006 yılında tarihinin rekor düzeyine ulaşmıştır.

Özelleştirmenin istihdam oranı ile ilgili en kapsamlı ve olumsuz sonuçları, zelleştirme gerçekleştikten sonra ortaya çıkmaktadır. Özelleştirme literatüründe, istihdama yönelik etkilerden bahsedildiği zaman, esas olarak kastedilen zelleştirme sonrası görülen istihdam daralması ve işgücü yapısındaki değişimdir. Bu düşüncenin temelini, kamu kesiminde çeşitli sebeplere bağlı olarak gerekenden fazla kişinin istihdam edildiği, teşebbüslerin özel sektöre geçmesi halinde karlılık ve verimlilik kriterleri göz önünde bulundurularak fazla istihdamın azaltılması gerektiği oluşturmaktadır. Bunlara ilave olarak özelleştirmeye hazırlık safhasında da teşebbüsler bir dizi yeniden yapılanma sürecine tabi tutulmakta ve istihdamı daraltıcı teşvik ve tedbirler uygulanmaktadır.

Özelleştirme uygulamalarının istihdam seviyesine önemli etkileri bulunmaktadır. Özelleştirme sonucu özel teşebbüse geçen şirket yönetimi, rekabet edebilirliğin ön koşulu olarak öncelikle kar maksimizasyonuna odaklanmaktadır. Özellikle emek yoğun üretimin söz konusu olduğu sektörlerde, işverenin toplam maliyetleri düşürmesinin en geçerli yolu, maliyetler içinde önemli bir paya sahip olan emek maliyetini düşürmek olmaktadır. Özel sektör, emek maliyetini düşürmeyi iki yolla gerçekleştirmektedir. Bunlardan ilki, mevcut çalışanların ücret seviyelerini düşürme, sendikasızlaştırarak toplu iş sözleşmesi kapsamında çıkarma yoludur. İkincisi ise, aynı işi daha az kişi ile yapmaktır.

Gelişmekte olan ülkeler açısından zelleştirme uygulamalarının sonuçlarına bakıldığında, özelleştirilen kamu ve belediye kuruluşlarında zelleştirme sonrasında meydana gelen istihdam yapısındaki değişimin ülke ekonomisine, dolayısıyla ekonomik büyüme hızı, milli gelir ve servet dağılımı ile yoksulluğa, ülkenin sosyal yapısına, işgücü yapısına, politika unsurlarına ve işsiz kalan veya iş güvencesi olmayan bir işte çalışmaya başlamak zorunda olan insanların ve geçimini sağlamakla yükümlü oldukları aile bireylerinin, dolayısıyla toplumun psikolojik yapısına önemli etkileri olmaktadır. Hâlihazırda yoksulluk ve gelir dağılımındaki dengesizlikle mücadele etmek zorunda olan gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen bu tür sonuçlar, durumu daha da ağırlaştırmaktadır.

Özelleştirmeye bir başka pencereden bakıldığında, özelleştirmenin ülkelerin gelişmişlik seviyelerini etkilediği pek çok ekonomist tarafından doğrulanmaktadır. Gelişmiş olan ülkelerin aksine, gelişmekte olan ülkelerin özelleştirme gerçeğine bakıldığında, özelleştirmenin IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kredi kuruluşları tarafından, bu ülkelerin borç yüklerinin yapısal olarak ayarlanması ve ekonomik ve sosyal gelişim ve kalkınma ön şartıyla kontrol edildiği bilinmektedir. Özellikle dış borçlarının çok büyük rakamlara ulaşması nedeniyle bir bütün olarak gelişmekte olan ülkeler, IMF ve Dünya Bankası'nın önerdiği istikrar ve yapısal uyum politikalarını yürürlüğe koymaktadırlar, dolayısıyla özelleştirme uygulamalarını da uluslar arası kredi kuruluşlarının desteklediği programlar çerçevesinde yürütmektedirler.

Tezin konusunun belirlenmesinde, son yıllarda liberalizasyon akımı ile dünya gündemine damgasını vuran ve küreselleşme ile de tüm ülkelere yayılan özelleştirme uygulamalarının endüstri ilişkilerini önemli oranda değiştirmesi ve özellikle istihdam üzerinde olumsuz yönde pek çok etkilerinin bulunmasından hareket edilmiştir.

Bu çalışma; temel olarak, özelleştirmelerin istihdama etkisini, gelişmekte olan ülkeler açısından ele almak ve seçilen 4 gelişmekte olan ülkede özelleştirilen kurumların istihdam miktarına olumsuz etkileri olduğunu ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır. Bunun yanında özelleştirme uygulamalarının olumsuz etkilerinin, ülkelerde kullanılan özelleştirme yöntemlerine göre farklı oranlarda gerçekleştiği de alt hipotezlerden biri olarak irdelenecektir. Ayrıca gelişmekte olan ülkeler içerisinde gelişmişlik alt düzeyi arttıkça özelleştirme uygulamalarının, yetki ve sorumlulukları kapsamlı bir şekilde belirlenmiş kurumlar, sınırları ve kapsamı daha belirli mevzuat ve prosedürler, tüm tarafların çıkarlarının dengelenmeye çalışıldığı uygulamalar çerçevesinde gerçekleştirildiği de ortaya konulacaktır. Son olarak, gelişmişlik alt düzeyi arttıkça ülkelerde uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının türü, kapsadığı kişi sayısı ve u politikalardan yararlanan kişi sayısında da artış olduğu bir alt hipotez olarak irdelenecektir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında bu çalışma, yukarıda tanımlanan etkileri aşağıdaki ana ve alt hipotezler eşliğinde ele almayı amaçlamaktadır;

Ana Hipotez:

Özelleştirme Uygulamaları, Gelişmekte Olan Ülkelerde İstihdamı Olumsuz Etkilemektedir.

Alt Hipotezler:

- *Özelleştirme uygulamalarının istihdam üzerindeki olumsuz etkilerinin büyüklüğü, kullanılan özelleştirme yöntemine göre değişkenlik göstermektedir.*
- *Ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça, özelleştirme uygulamaları daha belirli mevzuat ve prosedürlerle gerçekleştirilmektedir.*
- *Ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça, özelleştirmeler sonrasında uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının kapsam ve çeşitliliği artmaktadır.*

Bu ana hipotez ve alt hipotezler ışığında öncelikle özelleştirme kavramına, amaçları ve yöntemleriyle birlikte genel olarak değinilmiş ve gelişmekte olan ülkelerde istihdam özellikleri tüm detaylarıyla tartışılmıştır. Daha sonra da Dünya Bankasının gelişmişlik sınıflandırmasına göre (fert başına milli gelir) çalışmanın evrenini oluşturan 213 gelişmekte olan ülke içerisinde seçilen 4 ülkenin durumu istatistikî veriler ışığında irdelenmiştir. Örneklem; düşük gelirli ekonomilerden Bangladeş, düşük-orta gelirli ekonomilerden Nijerya ve yüksek-orta gelirli ekonomilerden Arjantin ve Türkiye ülkelerini kapsamaktadır. Bangladeş, Nijerya, Arjantin ve Türkiye’de, Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) statüsündeki kuruluşlarda özelleştirme öncesi ve sonrası çeşitli nedenlerle yaşanan işten çıkarmalar ile meydana gelen istihdam miktarındaki değişim ve ülkelerin birbirleri arasındaki farklılıklar her yönüyle incelenmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin seçiminde birbirinden çok farklı sosyo-ekonomik yapıya sahip olmaları, farklı kıta ve coğrafik bölgelerde yer almaları, nüfus miktarlarının büyüklüğü açısından geniş bir topluluğu temsil etmeleri ve farklı gelişmekte olan ülkeler alt sınıflarının içerisinde girmeleri göz önünde bulundurulmuştur.

Daha sonra gelişmekte olan ülkelerin özelleştirme politikaları, uyguladıkları özelleştirme yöntemleri ve prosedürleri, uyguladıkları özelleştirme programları, özelleştirmenin istihdama yönelik sonuçları araştırılmış ve karşılaştırma methodologyla ülkeler arasındaki ortak ve farklılaşan yönler yorumlanmıştır.

Çalışmanın doğası gereği yapılan araştırma, saha çalışması yerine daha çok mevcut istatistik verilerden ve yazılı kaynaklardan yararlanmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) , ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü), UNCTAD(Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Programı), CIET (Toplumsal Bilgi, Güçlendirme ve Şeffaflık) gibi uluslararası bilgi kaynakları ile seçilen ülkelerin yasal mevzuatları, istatistik kurumu, iş kurumu verileri değerlendirilmiş ve çeşitli sivil toplum kuruluşları ve akademik çalışmalardan yararlanılarak sonuçlar yorumlanmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde genel olarak özelleştirme kavramının tanımı, tarihçesi, özelleştirmenin amaçları, istihdama etkisi boyutuyla özelleştirme yöntemleri ve özelleştirmenin etkilediği alanlar incelenmiştir. İkinci bölümde gelişmişlik kavramı, gelişmişlik kriterleri, gelişmekte olan ülkelerin sosyo-ekonomik yapısı, istihdam yapısı ve özelleştirmenin bu yapı üzerindeki etkisi incelenmiş, özelleştirme esnasında yaşanan zorluklar ve özelleştirmenin başarı faktörleri ele alınarak ikinci bölüm tamamlanmıştır.

Üçüncü bölümde ise seçilmiş bazı ülkelerde istihdam açısından özelleştirme uygulamaları, bu ülkelerde özelleştirilen teşebbüsler ölçeğinde çok kapsamlı olarak irdelenmiştir. Öncelikle Bangladeş, Nijerya, Arjantin ve Türkiye'nin özelleştirme politikalarının yıllara göre değişimi, bu ülkelerde kullanılan özelleştirme yöntemleri ve prosedürleri, yaşanan özelleştirme süreçleri, özelleştirmeler öncesinde ve sonrasında istihdam değişimi ve uygulanan aktif ve pasif istihdam politikaları detaylı bir şekilde incelenmiştir. Daha sonra bu dört ülkenin her bir alt başlıkta karşılaştırması yapılmıştır. Bu ülkelerde özelleştirme sürecinde yaşanan istihdam değişimleri istatistikî veriler ışığında değerlendirilmiş ve ana ve alt hipotezlerin geçerliliği test edilmiştir. Araştırma sonucunda ulaşılan bulgular çalışmanın sonuç bölümünde detaylı olarak aktarılmış ve sonuçlar yorumlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRME

1.1. ÖZELLEŞTİRME OLGUSU VE ÖZELLEŞTİRMENİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Ülkelerin kalkınmasında, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devlet tarafından kurulan bütün kuruluşların önemli roller üstlendiği görülmektedir. Doğal olarak tüm dünyada kamu sermayeli kuruluşların sayısının büyük ölçüde arttığını söylemek mümkündür. 1930’lu yıllarda gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik modeller sosyal ve ekonomik problemlerin çözümü karşısında yetersiz kalmış ve bunun sonucu olarak devlet ekonomide etkinliğini artırmış, kamu mülkiyeti hemen her alanda kendini daha çok göstermeye başlamıştır. Ancak daha sonraları değişen ekonomik koşullar sonucunda kamu kuruluşları toplumun gelişebilmesini sağlayacak girişimlerde bulunamamışlardır.

Rekabet şartlarının ağırlaşması sonucu devletin ekonomideki yetkilerinin sınırlandırılmasının gündeme geldiği görülmüştür. Devletin ekonomide yetkilerinin azaltılması ve yeniden yapılandırılması düşüncesi ile birlikte ekonomik refah koşullarının artırılması için bir süreç başlamıştır. Bu süreçte ön koşul özel sektöre rahat çalışma imkânlarının sunulması olarak belirlenmiştir. Ve böylece bu yeni yapılanma süreci ile birlikte özelleştirme kavramı ortaya çıkmıştır. İlk olarak millileştirilmiş işletmelerde uygulanan kamu hukuku kurallarının sistemi etkisiz kılması, kamu işletmelerine tahsis edilen mal varlığının yönetiminde, finansman kaynaklarının ve yöneticilerinin seçiminde gerekli esnekliğin bulunmaması sonucu bu işletmelerde yeniden etkinliği sağlamak amacıyla özelleştirme konusu gündeme gelmiştir¹

1929’da dünyadaki büyük ekonomik krizin yarattığı koşullar ve daha sonra 1945’te II. Dünya Savası’nın ardından özellikle Avrupa ülkelerinde ekonomilerin yeniden yapılanması ile devletleştirme (ulusallaştırma) ya da devletin sınaî ve ticari girişimlere öncülük etme politikaları, kamunun genel ekonomi içindeki payını arttırmıştır. 1970’li yılların ortalarına kadar devam eden bu süreçte, özellikle

¹ L. Ceep, *Entreprise Publique dans la Communauté Economique Européenne*, Annales du CEEP 1990,cilt 2, s. 53’den aktaran, Veysel Atasoy, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Ankara,1993, s. 181

gelişmekte olan ülkelerde, KİT'ler kalkınma politikalarının uygulanmasında önemli bir araç olarak kullanılmış, bu ülkelere gelişmiş ülkelere teknoloji transferleri ve sermaye hareketleri ağırlıklı olarak KİT'ler üzerinden gerçekleştirilmiştir.²

1970'li yıllardaki petrol krizi ile iyice belirginleşen ekonomik küçülmeler, kuramda ve uygulamada yeni çıkış yolları aranmasına, piyasa ekonomisi modelinin yeniden ağırlık kazanmasına yol açmıştır. Süper güçler dâhil, çok sayıdaki ülkede ekonomik büyüme hızlarındaki düşme, enflasyon ve işsizlik gibi sorunların birlikte yaşanması sonucu krizler ve darboğazlar ortaya çıkmıştır. Söz konusu kriz ve krize karşı çözüm arayışları, devletin ekonomik ve sosyal yaşamda işlevlerinin tartışılmasına, yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur.³ Bu sorunlara ve dengesizliklere ciddi çözümler öneremeyen Keynezyen İktisat politikası giderek önemini yitirirken, 1970'li yılların sonlarına doğru yeni iktisat politikaları arayışları gündeme gelmiştir. Bunlar, temelde klasik iktisadı kimi yönlerden eleştiren, yeni yorumlar getiren iktisat politikası yaklaşımları olarak ele alınabilir.⁴

Keynes sonrası Klasik iktisadın yeniden yorumlanması ile ortaya çıkan bu ekollerin başlıcaları, monetarizm, neo-liberaller, arz yönlü iktisat teorisi, yeni muhafazakârlar, rasyonel beklentiler teorisi olarak sıralanabilir. Bu ekollerin tamamı, farklı yoğunlukta olmalarına rağmen, krizi, serbest piyasa mekanizmasının sağlıklı olarak işlemesini engelleyen unsurların varlığına bağlamışlardır. Bu bakımdan en büyük engeli de, iktisadi organizasyon içindeki yeri ve rolü genişleyen, büyük bir müdahale potansiyeli olan devlet olarak görmüşler, krizden kurtulmanın yolunun ise, serbest piyasa mekanizmasına tekrar işlerlik kazandırılması, bu çerçevede devletin ekonomik yaşamdaki yerinin ve rolünün daraltılması olduğunu savunmuşlardır. Bu anlamda özelleştirme, eski dünya düzenini, ekonomik modelinin kalıntılarını tasfiye etmek ve yenedünya düzeninin temel prensiplerinden biri olan piyasa ekonomisi modelinin ülke ekonomileri ve dünya ekonomisine hâkim olmasını sağlamak için izlenecek bir yol (politika ve yöntem) olarak görülmektedir.⁵

² Hulki Cevizoglu, **Özelleştirme**, İlgı Yayıncılık, İstanbul, 1989, s.16.

³ Berra Altıntaş, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları-8, Ankara, 1988, s.141.

⁴ Halit Suiçmez ve Şevket Yıldırım, **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, MPM Araştırma Bölümü Yayınları:508, Ankara, 1993, s. 17.

⁵ Emin Ruhi, **1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet Ve Özelleştirme**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s.82.

1980’li yıllardan itibaren baş döndürücü teknolojik gelişmelerle birlikte, dünyanın ekonomik ve siyasi görünümünün de hızlı bir değişim sürecine girmiş olduğu söylenebilir. Bu sürece; küreselleşme, demokratikleşme ve özü itibariyle teknik bir işlem ve iktisadi politika aracı olan özelleştirme sözcükleri damgalarını vurmuştur. Ekonomik ve siyasal nedenlerle 1980’li yıllara kadar hemen bütün ülkelerde kamulaştırmaların yanında, münferit uygulamalar olarak özelleştirmeler de söz konusu olurken, 1980’li yıllardan bu yana özelleştirmenin gerek gelişmiş, gerekse azgelişmiş ülkelerin gündemindeki en önemli konu haline geldiği, kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılmasından, demokratikleşmeye kadar birçok sorunun çözümünün bu sözcüğe endekslenmiş oluşu görülmektedir.

Özelleştirme sözcüğü ilk defa 1983 yılında Webster’s New Collegiate Dictionary’nin 9. Baskısında yer almış ve “özel hale getirmek, sınaî veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti, kamu kesiminden özel kesime aktarmak” olarak tanımlanmıştır. Sözcüğün ilk kullanışı ise, Peter F.Drucker’ın 1969 yılında basılan “The Age of Discountinuity” isimli eserinde “reprivatization” şeklinde olmuş, 1976 yılında ise Robert W.Poe bu terimi “privatization” olarak kısaltmış ve “Reason Foundation” isimli çalışmasında kullanmıştır.⁶

Özelleştirme dünyada geniş bir coğrafya üzerinde ve farklı şekillerde, değişik sistem ve ekonomilerde uygulama alanı bulmuştur. Her ülkenin uygulama nedeni aynı olmadığı için, özelleştirmeye bakış açıları da farklı olmuştur. Kimi ülkelerde geniş kitleler tarafından desteklenirken, birçok ülkede ise, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ile emperyalist güçlerin bir dayatması olarak algılanmıştır. Bazen özelleştirmeye hedeflenen amaçların birbiriyle çelişmesi, özelleştirmenin tanımlanmasını zorlaştıran bir diğer husus olmuştur. Bu ve benzer nedenlerle özelleştirme farklı algılanmış, özelleştirmenin üzerinde uzlaşılabilir tek bir tanımının yapılması imkânsızlaşmıştır.⁷

Özelleştirme kavramının ortaya çıkışındaki bu süreçlerle birlikte uygulamalarındaki farklılıklar özelleştirmeyi dar ve geniş anlamda özelleştirme olarak sınıflandırmamızı mümkün kılmaktadır. Dar anlamda özelleştirme, ekonomik faaliyette bulunan kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetiminin ve mülkiyetinin özel

⁶ Nursel Öztürk, “Özelleştirme Ders Notları”, 2002, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm, Erişim Tarihi: 03.10.2010.

⁷ Martin Stephen and David Parker, **The Impact of Privatization, Ownership and Corporate Performance in the UK**, First Published, Routledge, 1997 s.58.

girişimlere devredilmesi, yani kamu iktisadi teşebbüslerinin özel şahıs ve şirketlere satılması olarak anlaşılmaktadır.

Dar anlamda özelleştirmede, kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devrinde bazı farklar önem taşımaktadır. Zira bu tür özelleştirmede kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devri kısmen olabileceği gibi tamamen de olabilmektedir. Bir kamu işletmesinin tamamen özel sektöre devrinin öngören şekil, katı özelleştirme olarak tanımlanırken, yumuşak özelleştirme olarak nitelendirilen bir diğer şekil de, kamu işletmelerinin içine özel sektörün girmesi söz konusu olmaktadır. Bu durumda işletmenin kamu sektöründen çıkarılması söz konusu olmayıp, hisse senetlerinin bir kısmının özel sektöre satılmasıyla, sonuçta bir karma ekonomi şirketi meydana gelmektedir. Ortaya çıkan bu yeni yapıda kamu iktisadi teşebbüsü hisse çoğunluğunun kamuya ait olması halinde bir kamu şirketi, özel sektöre ait olması halinde de bir iştirak haline gelmektedir ⁸

Özelleştirme dar anlamıyla, “mülkiyeti ve yönetimi kamuya ait olan iktisadi üretim birimlerinin özel sektöre devri olarak tanımlanmaktadır. Bu devir genel olarak ya iktisadi birime ait hisse senetlerinin halka arzı yoluyla ya da iktisadi birimin bir bütün olarak (blok satış) kişi ya da kurumlara satışıyla gerçekleşmektedir. Özelleştirme, basit bir mülkiyet veya yönetim transferinin ötesinde, bütün bir iktisadi organizasyonu, serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen yapıya kavuşturmak ve bunun için gerekli dönüşümü sağlamaktır.” ⁹

Geniş anlamda özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması amacıyla kamu sektörünün denetimi altındaki ekonomik kuruluşların özel sektöre devredilmesidir. Bu anlamda özelleştirme “kamulaştırmanın (millileştirme) tam tersidir” ¹⁰ Özelleştirme geniş anlamıyla tanımlandığında devletin ekonomideki payının azaltılmasını ya da ekonomik yönden yeniden yapılanmasını kapsamaktadır. Özelleştirme, devletin sahip olduğu mal varlıklarının devlet mülkiyetinden ayrılması (denationalization) veya satış yoluyla elden çıkartılması, piyasanın işleyişi üzerindeki devlet denetiminin veya müdahalesinin azaltılması veya kaldırılması (liberalization)

⁸ Jeon Riverp, “Rapport de Synthese”, Les Privatisations en Europe, Editons du CNRS, Imprimerie Paul Rubaud, 1989, s. 240’dan aktaran Atasoy Veysel, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Ankara, 1993, s.183

⁹ <http://www.canaktan.org/ekonomi/özellestirm/turkçe.giriş-htm>, Erişim Tarihi: 22.08.2010.

¹⁰ Rıdvan Karluk, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1990, s.123

rekabete yönelme ve bunlarla birlikte sosyalist ülkelerde özel mülkiyete geçiş ve piyasanın düzenlenmesi konularını ihtiva etmektedir.¹¹

Geniş anlamda özelleştirmede, mülkiyet devrinin yanı sıra, bu tür kuruluşların özel kesime kiralanması kamu kesimi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının özel kesimce sağlanması, yönetimin özel kesime devri, mal ve hizmet üretimindeki kamusal tekellerin kaldırılması ve kurumsal serbestleşme de özelleştirme kavramı içinde yer almaktadır.¹² Bu çerçevede özelleştirme bir bütün olarak devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınmasını ifade eden bir kavram olarak bilinmektedir.

Geniş anlamda özelleştirmenin tanımı “devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılması şeklinde ifade edilmektedir.”¹³ Kamu hizmetlerinin belli bir bedel karşılığında satılması, ekonomide kurumsal serbestleştirme yapılarak devlet tekellerinin ortadan kaldırılması ve özetle, serbest piyasa ekonomisi kurallarının geçerli olduğu bir ortama geçiş faaliyetleri geniş anlamda özelleştirme olarak adlandırılır.

Kısacası özelleştirme kavramı, “devletin ekonomik faaliyetlerini azaltmak veya tamamen kaldırmak amacıyla, dar anlamda kamu iktisadi teşebbüslerinin, geniş anlamda devletin sahip olduğu her türlü mal varlığının özel mülkiyete devredilmesi” olarak tanımlanmaktadır. Buraya kadar yapılan açıklamaları toparlayarak ifade etmek gerekirse, özelleştirme, serbest piyasa ekonomisini güçlendirecek ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak uygulamaları kapsayan bir “şemsiye” kavram görünümündedir.

1.2. ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI

Özelleştirme yapan tüm dünya ülkelerinin kendi özel durumlarına bağlı olarak özelleştirme programlarının yürütülmesinden bekledikleri bazı farklı öncelik ve amaçları vardır. Genel olarak aslında bütün ülkelerde özelleştirme ile yapılmak istenen, ekonomide özel sektör ağırlıklı ve liberal piyasa ekonomisinin etkin şekilde işlediği bir yeniden yapılanmanın sağlanmasıdır. Bu bağlamda devletin ekonomiye müdahalesini, özellikle müteşebbis niteliğini ortadan kaldırmak ve devletin

¹¹Keinht Hartley and David Parker, **Privatization and Economic Efficiency**, Edward Elgar, 1993, s.11

¹² Deniz Giz, **Özelleştirme ve Karşılaştırmalı Türkiye Uygulaması**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 2003, s.13

¹³ Coşkun Can Aktan, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine; Özelleştirme**, Akselim Matbaası, İzmir, 1992, s.70-71

ekonomideki rolünü kısararak klasik fonksiyonlarını daha etkin şekilde yerine getirmesini sağlamak özelleştirme politikalarının temel beklentisidir. Gelişmiş ülkeler için özelleştirme, kamu finansman açıklarını azaltmanın, ekonomik etkinliği, rekabeti ve verimliliği artırmanın araçlarından birisi; gelişmekte olan ülkeler için ise büyümeyi hızlandırmanın, kamudaki yapısal dengesizlikleri düzeltmenin, kamu finansman açıklarını azaltmanın ve enflasyonu düşürmenin aracı olarak sunulmuştur.¹⁴

Özelleştirmenin ekonomik, mali, ideolojik ve siyasi, sosyal olarak sayılan amaçları vardır.

1.2.1. Ekonomik Amaçlar

Özelleştirmeye gitmenin ekonomik amaçlarından biri verimliliği arttırmaktır. Tüm dünya ülkelerinde kamu sektöründeki ortalama verimlilik oranlarının hemen her zaman özel sektördekinden düşük olduğu söylenebilir. Kamunun verimliliğini yükseltecek çağdaş, teknolojik gelişmelerin yakından izlenememesi, işgücü maliyetini yükselten siyasal tercihlili istihdam politikalarının uygulanması, ücretlerin düşüklüğü ve rasyonel yatırım programlarının uygulanamaması kamudaki verimsizliğin başlıca nedenleridir.

Verimliliği arttırıcı genel politikaların yanı sıra kamu sektörünün sınırlandırılması da bir yönde önemli bir etkidir.¹⁵ Serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek de özelleştirmenin ekonomik amaçları arasındadır. KİT'ler genelde fiyat ve kalite yönünden piyasa istemlerine karşı duyarsızdırlar. KİT'lerin bir kısmı ekonomide tekeli ya da tekel eğilimli yapıları nedeniyle piyasanın denetimini ellerinde bulundurmakta ve tam rekabeti engellemektedirler. KİT'lerin çoğunlukla iflas tehlikesi ile karşı karşıya bulunmamaları, zararlarının genel bütçe içerisinde karşılanması bu eşitsizliği arttıran faktörlerdir.¹⁶

Tüm bu olumsuz gelişmelerin önüne geçmek toplumun refahını arttırmak açısından kamunun ekonomideki ağırlığını azaltmak düşüncesi içindeki iktisat politikaları önem kazanınca devletler zamanla yeni uygulamalara gitmişlerdir. Devletlerin içyapılarına bağlı olarak uyguladıkları politikalar değişmekle birlikte

¹⁴ Petrol-İş, "Özelleştirme Kimin için?", **Petrol-iş Yayın-45**, İstanbul, 1997, s.11.

¹⁵ Cevizoğlu, a.e., s.28.

¹⁶ TÜSİAD, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, Tüsiad Yayın No:T/92.1.148, İstanbul,1992,s.24.

1980'den sonra hâkim olan ortak görüş, toplumun refahının artması için serbest piyasa koşullarını uygulamaya sokmak, bunun için kamunun ağırlığını azaltmak olmuştur.

Serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesinde bazı mal ve hizmetlerin üretiminin kamu tarafından özele devredilmesi; yani özelleştirme önemli bir etkidir. Özelleştirme ile mülkiyet ve teşebbüse özele hâkim olduğu, fiyatların arz ve talebe göre belirlendiği, tam rekabet şartlarının olduğu bir piyasa ekonomisinin gerçekleşmesi sağlanabilecektir.¹⁷

Özelleştirmenin bir diğer ekonomik amacı sermaye piyasasını geliştirmektir. Sermaye piyasası; belirli bazı özelliklere sahip hak taşıyıcı belgeler ile ödünç verilebilir orta ve uzun vadeli fonların arz ve talebinin karşılaştığı organize piyasalardır. Daha dar bir ifadeyle sermaye piyasası, hisse senetleri ve tahvillerin alınıp satıldığı piyasalar olarak tanımlanmaktadır. Sermaye piyasasının amacı kişi ve kurumların elindeki ya da yastık altındaki tasarruflarını menkul kıymetler aracılığıyla sermayeye ihtiyaç duyan girişimcilere, dolayısıyla yatırım alanlarına kaydırılmasını sağlamaktır.¹⁸ Yeterli menkul kıymet arzı bulunmayan ülkelerde, sermaye piyasasının güçlendirilmesi için devlet tahvili, hazine bonosu ve gelir ortaklığı senedi gibi araçlardan yararlanılmaya çalışılmaktadır. Bu manada, özelleştirme kapsamına alınan KİT'lerin hisse senetlerinin sermaye piyasasında satışa sunulması, bu piyasaya canlılık kazandırmakta, dolayısıyla ülkedeki tasarrufların yatırımlara dönüşmesi imkân dâhiline girmektedir.¹⁹

Döviz gelirlerini arttırmanın da özelleştirmenin amaçlarından biri olduğu görülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkeler yapısal durumlarından dolayı (az üretim, çok tüketim, az ihracat, çok ithalat, tasarruf-yatırım azlığı v.s.) ödemeler dengesinde verdikleri açıkları gidermek, yatırımları arttırmak için kaynak bulmada yabancı sermayeyi ülkeye çekmek zorundadırlar. Yabancı sermaye yatırımlarına özendirerek ülkeye çekmek, dolaysız yatırımlar ve portföy yatırımları biçiminde gerçekleştirilir. Dolaysız yatırımlar, bir şirketin yabancı bir ülkeden doğrudan ya da iştirak biçiminde yatırım yapması ve yatırımın yönetimine

¹⁷ Özhan Çetinkaya, **Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s.173-174.

¹⁸ Çetinkaya, **a.e.**,s.175.

¹⁹ Fikret Çankaya ve Mehmet Öz, **Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi: Kamu Ve Özel Sermayeli Ticaret Bankalarında Etkinlik Ve Verimlilik Analizi**, Türkiye Bankalar Birliği Yayını-221, İstanbul 2001,s.103.

katılması demektir. Bu tür yatırımlar genellikle çok uluslu şirketler tarafından yapılmaktadır. Gelişme yolundaki ülkelerdeki KİT'lerin özelleştirilmesi ile yabancı sermayeye bu tür bir yatırım olanağı sağlanabilecektir. Portföy yatırımları ise birikim sahiplerinin faiz ya da temettü geliri sağlamak için uluslararası sermaye piyasalarında menkul değerler satın almalarıdır. New York, Londra, Zürih ve Tokyo borsalarına sürülerek KİT'lerin pay senetlerinin satılması uluslararası sermayeye bir davet niteliğindedir.²⁰

1.2.2. Mali Amaçlar

Devlete gelir sağlamanın özelleştirmenin mali amaçlarından biri olduğu söylenebilir. Devletler özelleştirmeyi geniş anlamıyla ele aldıklarında iki açıdan gelir sağlarlar. Birincisi, sahip oldukları iktisadi nitelikteki işletmeleri ve mal varlıklarını satarak doğrudan gelir, ikincisi sundukları bazı hizmetlerin üretimini özel kesime devrederek dolaylı gelir elde ederler. Devlet işletmelerinin devlete gelir sağlamak amacıyla satılmasında önemli olan faktörün işletmenin yüksek gelir getirecek bir yapıya sahip olması gerçeğini yadsınamaz.

Özelleştirmeye devlete gelir sağlamanın ikinci yolu olan bazı hizmetlerin sunumunun özele devredilmesinde, devletin asli görevlerinin dışında olan hizmet sunumlarına harcadığı para ve zaman konusunda yeterli etkinlik ve verimlilikte olamamasının etkili olduğu görülmektedir. Ayrıca özelleştirilen kuruluşların verimli çalışmaları sonucu ödedikleri vergilerde de artışlar olması vergi gelirlerinin artmasının sağlamaktadır.

Diğer taraftan, kamu açığını gidermek için temel mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi, gelir dağılımı bozukluğuna yol açar, fırsat eşitliğini kaldırır. Özelleştirme gelirinin, yeni yatırım alanlarında ve toplam üretim kapasitesini arttırmaya yönelik kullanılması halinde, rasyonel olacağı savunulmaktadır.²¹

Gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmenin diğer mali amacı devlet işletmelerinin zararlarından kurtulmaktır. Ekonomik yönden çoğu zaman kendilerine yetmeyen ve gelirlerinin giderlerinin karşılayamadığı oranda hazineden ve genel bütçeden yardım alan KİT'lerdeki ek finansman ihtiyaçları mal ve hizmetlerin fiyatlarını devamlı arttırmaları sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Bu bakımdan

²⁰ Cevizoğlu, a.e., s.31.

²¹ Öztürk, a.e.

özelleştirme yoluyla gerçek maliyetlerin ortaya çıkarılması ve rekabetçi bir fiyat yapısının oluşturulması sağlanması gerekmektedir.²²

1.2.3. Sosyal Amaçlar

Özelleştirmenin sosyal amaçlarından biri sermayenin tabana yayılmasını sağlamaktır. Özelleştirme ile güdülen bu sosyal amaç, geniş kitleleri sermayenin tabana yayılması amacıyla hisse senedi sahibi yaparak gelir düzeylerini iyileştirmek bu yolla refahı arttırmayı sağlamaktır. Sermayenin tabana yayılması devlet işletmelerinin sermayelerinin paylara bölünerek halka satılması ile mümkün olmaktadır. Ancak senetlerin öncelikle küçük tasarruf sahiplerine, işçilere ve memurlara özendirici uygulamalarla satılması gerçek anlamda sermayenin tabana yayılmasını sağlayacaktır. Bu açıdan blok satış ya da pazarlık usulüyle satış bu amacı gerçekleştirmez. Özellikle düşük gelir gruplarına pay senetleri satmak ve bunların büyük sermayenin elinde toplanmasını engellemek yolu ile sermayenin tabana yayılması bir “toplumsal özelleştirme” kavramı içindedir.²³

Gelir dağılımını adil hale getirmek de özelleştirmenin sosyal amaçlarından biridir. Kârlılık oranı yüksek KİT’lerin hisse senetlerinin çalışanlara, yönetici ve küçük tasarruf sahiplerine belirli avantajlarla satılması bu kesimlere gelir transferi anlamına gelir. Bu yöntem işletmede verimliliğin artırılmasında bir teşvik ve çaba unsuru olabilir. Artan verimlilik yine hisse sahiplerine gideceğinden, gelir dağılımında da bir düzelme meydana gelecektir. Hisse sahiplerinin işletmede çalışanlar olması iş anlaşmazlıklarını büyük ölçüde giderecek ve performansın artması söz konusu olacaktır.²⁴

1.2.4. Siyasal Amaçlar

Siyasal sonuçlar elde edilebilen özelleştirme, siyasal amaçlarla da uygulamaya konulabilmektedir. Özellikle siyasal partilerin görüşlerinin sosyalizme veya liberalizme yatkın olması halinde, özelleştirme özellikle siyasal amaca yönelik olarak, yani liberalizme uygun ortam yaratmak amacıyla ortaya çıkabilmektedir. İngiltere’de İşçi Partisi’nin devletleştirmeden, Muhafazakâr Parti’nin özelleştirmeden, aynı şekilde Fransa’da sosyalist ve komünist eğilimli partilerin

²² Aytaç Eker, *Türkiye Ekonomisi Gerçeği Gümrük Birliği Ve Özelleştirme*, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1995, s.95.

²³ Cevizoğlu, a.e., s.32-33.

²⁴ Çankaya ve Öz, a.e., s.103.

millileştirmelerden, sağ partilerin özelleştirmelerden yana tavır koymaları konunun siyasal ve ideolojik yanını açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Ancak, son yıllarda ekonomik şartlarında zorlamasıyla, başta İngiltere ve Fransa olmak üzere birçok ülkede, özelleştirmeye karşı olan partilerin görüşlerinde bir yumuşama izlenmektedir.²⁵

Özelleştirmeden beklenen amaçlar genel olarak bunlar olmakla birlikte uygulamada, özelleştirmenin yukarıda sayılan amaçlardan sadece birine yönelmediği, çoğu kez birden çok amacın birlikte düşünüldüğü ve amaçlar arasında çeşitli önceliklerin belirlendiği görülmektedir.²⁶

1.3. İSTİHDAM AÇISINDAN ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Özelleştirme yöntemlerinin hükümetlerin “amaçlarına” ve içinde bulundukları “mali duruma” göre değiştiği görülmektedir. Bu amaçların ekonomik olmanın ötesinde politik nitelikler de içerdiği açıktır. Genel olarak özetlememiz gerekirse, hükümetler özelleştirme uygulamalarını, rekabetçi bir piyasa yapısı yaratarak kaynak tahsisinde ve üretimde etkinlik sağlamak, mülkiyeti geniş kitlelere yaymak, hazineye gelir elde etmek gibi temel amaçlarını dikkate alarak tasarlarlar.

Eğer hükümetler aşırı bir bütçe açığının finansmanı baskısı içinde değilse daha doğrusu gelir elde etme amacı ön plana çıkmaz ise kaynak dağılımında etkinlik ve üretimde etkinlik amaçlarını öne alıp özelleştirilecek kuruluşu alacak kişinin mülkiyet haklarını etkin bir şekilde düzenlemeyi arzu ederler. Bu amaçla devlet şirketini alacak girişimcilere;²⁷

- Yeniden yapılanma teşvikleri,
- Şirketin modernizasyonu,
- Yeni ürün geliştirme,
- Rekabetçi bir yapının kurulması için özelleştirme öncesi anti tekel yasalarının düzenlenmesi,

²⁵ Atasoy, a.e., s.185.

²⁶ Muharrem Afşar, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi: (Çimento Sektörüne İlişkin Bir Uygulama)**, Anadolu Üniversitesi Yayınları-1161, Eskişehir, 1999, s.139.

²⁷ Coopers and Lybrand, **Privatization Its Place in Public Enterprise Reform**, London,1988, s.12

- Kaliteli yabancı sermayenin ve yeni teknolojilerin ülkeye çekilmesi,
- Sosyal maliyetlerin yeniden yapılanmada en aza indirilmesi,
- Özellikle çalışanların özelleştirme karşısında haklarının korunması,
- Gelir dağılımında adalet, gibi ekonomik ve sosyal hedefleri öne çıkarırlar.

Buna karşın aşırı bir bütçe açığı ile karşı karşıya kalan hükümetler ise özelleştirme uygulamalarında özelleştirme gelirini maksimize etmeye çalışırlar. Bu nedenle ekonomik ve sosyal hedefler ikinci plana itilir, kısa sürede devletin şirket ve varlıkları satılarak devletin ihtiyacı olan gelir toplanmaya çalışılır.

Özellikle Doğu Avrupa ülkelerinin özelleştirme yöntemleri açısından, vergi sistemleri gelişmediği için kamu giderlerinin finansmanında gelir amacını öne çıkaran ve geliri maksimize etmeyi hedefleyen özelleştirme yöntemlerini tercih etmek zorunda kaldıkları görülmektedir. Çünkü Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirme gelirleri “verginin etkinlik kaybını” da en aza indiren önemli alternatif kamu geliri niteliğindedir.

Özelleştirme yöntemlerini eleştirenlere göre, aslında özelleştirme programlarında uygulanan özelleştirme yöntemi de önemli değildir. Coase Teoremine göre, iyi işleyen bir sermaye piyasası, iyi bir iflas müessesesi ve iyi tasarlanmış bir ticaret mevzuatı kaynakların yeniden tahsisini daha doğrusu özelleştirme için söz konusu olan mülkiyet haklarının yeniden tahsisini sağlayacaktır. Bu nedenle hükümetlerin en iyi özelleştirme yöntemini bulacağım diyerek uğraşmaları yerine, piyasa ekonomisinin müesseselerini en iyi şekilde kurmak üzerine yoğunlaşmaları daha gerçekçi bir yoldur.²⁸

Bu görüşe göre yöntemden önce piyasa ekonomisinin müesseseleri önem taşımaktadır. Özelleştirmeyi hangi yöntemle yaparsanız yapın eğer piyasa ekonomisinin müesseseleri işlemiyorsa özelleştirmeden beklenen faydalar; rekabet, kaynak dağılımında etkinlik ve firma yönetiminde verimlilik ilkeleri gerçekleşmeyecektir.

Özelleştirme yöntemlerine ilişkin eleştirilere de değindikten sonra bu bölümde özelleştirme uygulamalarında kullanılan yöntemler istihdama etkisi açısından

²⁸ Herbert Giersch, **Privatization at the End of the Century**, Springer, Heidelberg, Germany, 1997, s.138.

incelenmiştir. Özelleştirme yöntemleri; özelleştirilecek işletme biriminin veya varlığın ne şekilde özel sektöre devir edileceğini belirler.

Özelleştirme yöntemlerini; yönetimin, mülkiyetin, finansmanın özelleştirilmesi ve özel sektörün faaliyeti yasalarla sınırlandırılmış ve sadece devletin faaliyet gösterdiği alanlara giriş engellerinin kaldırılması anlamına gelen serbestleştirme ana başlıkları altında sınıflandırmak uygun olacaktır.

1.3.1. Yönetimin Özelleştirilmesi Yöntemleri

Yönetimin özelleştirilmesi ile kamu işletmesinin mülkiyeti özel sektöre devredilmeden, sadece işletme fonksiyonları özel sektöre devredilir ve üretimin özel sektör tarafından yapılmasına izin verilir. Devlet, yönetimini özelleştirdiği kamu üretici birimlerini işletme süresi belirlenmiş bir sözleşme ile özel sektöre devreder ve bunun karşılığında genellikle bir bedel tahsil eder.

Yönetimin özelleştirilmesi yöntemleri aşağıda dört başlık halinde incelenmiştir;

- Hizmet sözleşmesi,
- Yönetim sözleşmesi,
- İşletme hakkı devri,
- Kiralama.

• Hizmet Sözleşmesi

Yönetimi özelleştirmenin yöntemlerinden ilki “hizmet sözleşmesi yöntemi”dir. Bu yöntemde devlet, bir mal ve hizmetin tümüyle veya kısmen üretimi konusunda bir özel firma ile hizmet sözleşmesi yapar. Bu yöntem aynı zamanda belediye hizmetlerinin gördürülmesinde başvurulanan “ihale yöntemi”dir. Bu yöntemde her ne kadar mal ve hizmetin üretimine karar verme yetkisi kamusal nitelikte ise de, burada mal ve hizmetin gerçek üreticisi ihaleyi alan özel kuruluştur. A.B.D, Britanya ve Japonya’da yaygın şekilde kullanılan bu yöntem özellikle belediye hizmetlerinde başvurulmaktadır.²⁹

Hizmet sözleşmesi yöntemine istihdam açısından bakacak olursak; kamu kuruluşunda işin bir bölümünün özel sektöre yaptırılması söz konusu olduğundan bir

²⁹ Nihat Falay , “Özelleştirme ve Yerel Yönetimler Üzerine”, İ.Ü. İktisat Fakültesi, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 38. Seri**, Yıl 1996/1997, İstanbul 1998, s.60-61.

miktar istihdam azalışına gidilebilmektedir. Buna karşılık işi yapacak olan özel kuruluş da bu amaçla personel istihdamı gerçekleştirecektir. Bu açıdan bakıldığında makro boyutta istihdam azalışından söz edilemez, ancak çalışanların bir miktar maaş ve sosyal hak kayıpları söz konusu olacaktır.

• Yönetim Sözleşmesi

Yönetim sözleşmesinin, devlet şirketlerinin piyasa ekonomisinin kurallarına uyum sağlaması ve öğrenmesi için yönetim tecrübesi kazanmak amacıyla yapıldığını söylenilebilir. Örneğin, bir devlet hava yolu işletmesine uluslararası ölçekte hizmet veren tecrübeli bir kuruluş yönetim sözleşmesi ile atanır. Atanan bu kuruluş, şirketin tüm çalışanları arasında hizmete yönelik bir ortak anlayış yaratmak, uçuş hatları ve tarifelendirmeyi organize etmek, yerde ve uçakta hizmet verenlere mesleki eğitim programı düzenlemek gibi görevleri üstlenir. Yönetim sözleşmesinin, sözleşme yapan kuruluşa hisse vererek veya vermeyerek de yapılabildiği görülmektedir.

Yapılan yönetim sözleşmesine istihdam açısından bakılırsa; çok ciddi bir çalışan değişiminden söz edilemez. Bu bağlamda bu yöntemin istihdama etkisi pozitif veya negatiftir denilemez.

• Kiralama

Kiralama metoduyla özelleştirme uygulamalarında devletin maddi değer ifade eden taşınır veya taşınmazlarını özel gerçek veya tüzel kişilere kiraya verdiğini görülmektedir. Kira süresi sonunda kiraya verilen şey devlete iade edilmektedir.

Bu yöntemin istihdama etkisi de yapılan kira sözleşmesinin içeriğine göre değişmektedir. Sözleşmelerin içeriğinde personelin korunması şartı varsa herhangi bir işten çıkarma söz konusu olmayacaktır.

• İşletme Hakkı Devri

Mülkiyet hakkı devlette kalmak şartıyla üretim birimlerinin bedel karşılığı belli bir süre ve şartlarla işletilmesi hakkının özel gerçek ve tüzel kişilere verilmesidir.³⁰

İşletme hakkı devirleri genellikle uzun dönemli olarak yapıldığından ve süre sonunda tekrarlandığından, işletme hakkını alan özel kuruluş karlılığı ve verimliliği arttırmak amacıyla bir miktar çalışanı işten çıkarabilmektedir. Yaşanan bu iş

³⁰ Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, Kanun No. 2983 Kabul tarihi 29.2.1984 Madde 3a, Resmi Gazete No: 18344, tarihi 8.5.1985,s.5.

kayıpları sonucunda çalışanların bir bölümü diğer kamu kuruluşlarına transfer edilebilmekte, geri kalan bölümü de geçici veya daimi işsizler kadrosuna ilave edilmektedirler.

1.3.2. Mülkiyetin Özelleştirilmesi Yöntemleri

Devletler kendi mülkiyetlerinde bulunan taşınır ve taşınmazların mülkiyetini özel gerçek ve tüzel kişilere bir bedel karşılığı devir edebilirler. Bazen mülkiyet devirleri bedelsiz olarak ya da piyasa fiyatının altında bir bedelle yapılabilir. Devletin, taşınır ve taşınmazlarını bedelsiz olarak ya da piyasa fiyatının altında bir bedelle devredebilmesi için haklı bir gerekçe olması gerektiği düşünülmektedir.

Genellikle özelleştirilecek işletmede çalışanlara veya işletmenin bulunduğu bölge halkına yapılacak hisse senedi devirlerinde bedelsiz veya piyasa fiyatının altında hisse senedi devirlerini haklı bir gerekçe olarak kabul edilebilir. Ulusal düzeyde yapılan halka arz yoluyla özelleştirme uygulamalarında, düşük ve orta gelirli kesimlere ıskontolu ve uzun vadeli ödeme koşuluna bağlı hisse senedi satışlarının da gelir dağılımını düzeltmeye yönelik olduğu için haklı bir gerekçeye dayalı olarak kabul edildiği görülmektedir.

Ayrıca devletin mülkiyetindeki konut, konut alanı ve tarımsal arazilerin bedelsiz veya düşük bedel ve uzun vadeli ödeme koşullarıyla düşük gelirli kesimlere devredilmesi gelir dağılımında adalet açısından devletlerin yaptıkları olumlu özelleştirme uygulamaları olarak değerlendirilmektedir. İngiltere’de özelleştirme uygulamalarında ilk adımlar, devlete ait konutların kiracılarına düşük fiyat ve uygun ödeme koşulları ile devredilerek atılmıştır.³¹

Mülkiyetin özelleştirilmesi yöntemleri aşağıda şu başlıklar altında incelenmiştir;

- Varlık satışı,
- Halka arz,
- Blok satış,
- Borsada toptan satışlar pazarında satış,
- Borsada özel emir ile satış,

³¹ Margaret Thatcher, **The Downing Street Years**, Harper Collins Publishers, Hammersmith, The Paperback Edition, London, 1993, s.39.

- İştirak hisselerinin satışı,
- Yönetici ve çalışanlara satış,
- Bedelli ve bedelsiz makbuz yöntemi,
- Altın hisse yöntemiyle satış.

• Varlık Satışı

Mülkiyetin özelleştirilmesine ilişkin yöntemlerden ilk sırada varlık satışının yer aldığı görülmektedir. Devlet şirketlerinin veya kuruluşlarının aktifinde bulunan taşınır veya taşınmaz değerlerin özel, tüzel ya da gerçek kişilere satılmasına varlık satışı denilebilir.

Satışı söz konusu olan varlığın türüne göre istihdama etkisi değişebilmektedir. Bünyesinde işçi çalıştıran varlıkların satışı söz konusu olduğunda istihdam azalışından söz etmek mümkün olacaktır. Aksi takdirde herhangi bir işten çıkarma söz konusu olmayacaktır.

• Halka Arz

Özelleştirme uygulamalarında hisse senetlerinin halka arzı, halka her türlü yoldan çağrı yapılarak özelleştirilecek şirkete halkı ortak olmaya çağırmaktır.³²

Halka arz yöntemi mülkiyetin tabana yayılarak üretim kararlarına halkın katılımını sağlayıp paydaş toplumun kurulmasını amaçlar.³³ Bu nedenle özelleştirme uygulamalarında kullanılması gereken ideal bir yöntem olarak tanımlanır. Çünkü paydaş toplum kavramının, halkın toplumsal sorumluluğu daha çok hissetmesini sağladığı ileri sürülür.³⁴

Halka arz yönteminde, gerçek değerinden veya iskontolu olarak halka arz edilen hisse senetleri ile yaygın bir mülkiyeti sağlamak, gelir dağılımında adaletle yönelik uygulamalar yapmak için değerinin altında hisse senedi satışı ve makbuz yöntemiyle bedelsiz hisse dağıtımı uygulamaları incelenmiştir.

³² **Sermaye Piyasası ve Borsa Temel Bilgileri Kılavuzu**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, 16. Basım, Ankara Basım, İstanbul, Kasım 2001, s.551.

³³ Tony Blair, **New Labour Because Britain Deserves Better**, Published by Labor Party, HH Associates, Surrey, London, 1997, s.17.

³⁴ John Plender, **A Stake In The Future The Stakeholding Solution**, Biddles Ltd., First Published, Great Britain, 1997, s.261.

Halka arz yönteminde hisselerin belirlenen fiyattan birincil piyasadan halka arz edildiği gibi hisse senedi borsalarında oluşan fiyat üzerinden (ikincil piyasadan) de halka arz yoluyla satılabildiği görülmektedir.

Ayrıca, halka arz bedelsiz hisse dağıtımı (yaygın özelleştirme) şeklinde özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde uygulanmıştır. Özelleştirme uygulamalarında hisse senetlerinin piyasa değerinin altında halka arz edilmesi bir tür hediyedir. Bedelsiz devir ya da değerinin altında geniş halk katmanlarına yapılan satışlar ekonomik olmaktan çok politik özellik taşırlar.³⁵ Bedelsiz yaygın hisse dağıtımı sistemini ilk uygulayan ülke Polonya'dır. Polonya da 204 büyük devlet şirketinin hisseleri 27 milyon onsekiz yaş üzeri Polonya vatandaşına bedelsiz dağıtılmıştır. Bedelsiz olarak yapılan hisse dağıtımının gerekçesi ise devlet şirketlerinin daha önceki yıllarda vatandaşların yaptıkları katkılarla kurulmuş olmalarıdır.³⁶

Mc Beth'e göre; bedelsiz ya da değerinin altında hisse senedi halka arzlarının asıl nedeni özelleştirmeye karşı koyan "yönetici", "işçi" ve "mahalli idarelerin" dirençlerini kırmaktır. Özellikle Polonya, Rusya ve eski Çekoslovakya'da özelleştirmeye karşı dirençler bedelsiz ya da değerinin altında yaygın hisse dağıtımı yoluyla kırılmıştır. Bu ülkelerde kamuoyunun özelleştirme lehine çevrilmesinde bu yöntem etkili olmuştur.³⁷

Yaygın özelleştirme uygulamasında bedelsiz hisse alan onsekiz yaş üzeri vatandaşlar ek gelir elde ederek fayda sağlamışlardır. Ayrıca adı geçen ülkelerde müzayede yöntemi ile devlet şirketlerinin özelleştirilmesine ağırlık verilseydi tüm devlet şirketleri en yüksek fiyatı veren yabancı sermayedarların eline geçecekti. Çünkü bu ülkelerde en yüksek fiyatı verebilecek yatırımcıyı bulmak mümkün değildi. Dolayısıyla devlet şirketleri yine değerinin altında satılacaktı.³⁸

Boycko, Shleifle ve Vishny'e göre; bedelsiz yaygın hisse senedi dağıtımı ile yapılan özelleştirmelerin önemli bir politik faydası da uygulamanın hızla sonuçlandırılması olmuştur. Eğer müzakereler yoluyla uzun bir özelleştirme sürecine

³⁵ Ira W. Lieberman, Cristopher D. Kirkness, **Privatization and Emerging Equity Markets**, The World Bank and Fleming, First Printing, Washington DC, 1998, s.18.

³⁶ Brian Mc Beth, **Privatization, A Strategic Report**, Euromoney Books, Clifford Press, London, 1996, s.78.

³⁷ A.e., s.79.

³⁸ Maksim Boycko, Andrei Shleifle, Robert Vishny, **Privatizing Russia**, The MIT Press, Cambridge, Second Printing, Massachusetts, USA, 1995 s.93.

girilmiş olsaydı, baskı grupları özelleştirmelerin yapılmasını engelleyebilirlerdi. Dolayısıyla, yaygın hisse senedi devri özelleştirmenin bu ülkelerde başarısında etkin olmuştur denilebilir. Çünkü yaygın özelleştirme uygulamaları sonucu Polonya, Rusya ve Çekoslovakya’da ekonomik büyüme hızı artmıştır.³⁹

Uzun dönemli politik istikrarın sürdürülebilmesinde devlet şirketlerinin hisselerinin geniş halk kitlelerine dağıtılması önemli rol oynar. Özelleştirmeyi yapan reform hükümetinin, siyasal yönetimden çekilmesi halinde yerine gelen yeni siyasal yönetim özelleştirilmiş şirketleri devletleştirebilir. Bu nedenle, özelleştirme yapılırken gelirin maksimize edilmesi tek başına önemli değildir, hisse sahiplerinin mülkiyet haklarının korunabilmesi için uzun dönemli istikrara ihtiyaç vardır. Uzun dönemli istikrar beklentisinin oluşmaması nedeniyle Rusya’da 1995 yılında, hisse senedi borsasında Rusya endüstrisinin yaklaşık tamamını oluşturan şirketlerin kapitalize değeri 12 milyar dolar civarında tahmin edilmektedir. Düşük borsa değerinin oluşmasının nedeni, ileride gerçekleşmesinden korkulan devletleştirmedir. Ayrıca siyasal iktidarların devletleştirmesi korkusuyla, ortaya çıkan bu olumsuz bekleyiş firmayı alan çekirdek yatırımcıyı (core investor) şirketi geliştirmek ve verimli kılmak için yeni yatırım yapmaktan da caydırmaktadır.⁴⁰

Yaratılan bu korkuyu önlemek için, reform hükümetleri iki konu üzerinde önemli kararlar vermek zorundadır. Reform hükümeti, çekirdek yatırımcının (α) hissesini ve halka vereceği hisse miktarını özelleştirme öncesi ($1 - \alpha$) belirlemeli ve duyurmalıdır. Bazen reform hükümetleri, şirketin çalışanlarına bedelsiz hisse senetleri verilmesine öncelik verip bu çalışanlara dağıtılan hisselerden arta kalan miktarı makbuz (voucher) yoluyla halka dağıtmışlardır. Uygulanan öncelikten yani önce şirket çalışanlarına bedelsiz hisse tahsisinden amaç, şirket yönetici ve çalışanlarının içeriden bilgi vererek veya direnerek özelleştirmeyi engellemelerini önlemektir.⁴¹

Bunun yanında demokratik yollardan seçilmiş bir hükümet, göreve geldiğinde karlı olan özelleştirilmiş şirketleri devletleştirip bunların karlarını diğer zararlı şirketlere transfer ederek onları sübvansetmeyi isteyebilir. Bu senaryodan en çok çekirdek yatırımcılar çekinirler. İşçiler, çekirdek yatırımcıya giden karların diğer

³⁹ A.e., s.93.

⁴⁰ Giersch, a.e.,s.128.

⁴¹ a.e.,s.128.

şirketin işçilerine transfer edilmesinden hoşnut olurlar. Ayrıca zararlı firmaların sübvansiyon edilmesi işçilerin işlerini kaybetme korkusunu ortadan kaldırır. Devletleştirme ve zararlı firmaların karlı firmalar tarafından sübvansiyon edilmesi aslında ekonomik anlamda etkinliği bozar. Bu nedenle özelleştirme sonrasında yukarıda belirttiğimiz devletleştirme ve çapraz sübvansiyon yöntemlerinin uygulanmasını önlemek için hisse senetlerinin geniş halk kitlelerine yayılmasında fayda vardır. Böylece çekirdek yatırımcıya gidecek karlar azalacağı için seçmenler devletleştirme yapacak hükümetlere oy vermezler. Fakat bu durumda da çekirdek yatırımcıya yenileme yatırımları için kaynak aktarımı engellenir. Bundan da ekonomi doğal olarak olumsuz etkilenebilir.⁴²

Fakat yine de hisse senetlerinin bedelsiz ya da ıskontolu olarak değerinin altında halka verilmesinin etkinliği artıran bir yöntem olduğu görülmektedir. Çünkü politik risklerin azalması çekirdek yatırımcıların, blok hisselerine daha fazla para ödemesine neden olur. Böylece devlet özelleştirme uygulamalarından daha fazla gelir elde eder.

Geniş kitlelere hisse arzı yoluyla yapılan özelleştirmelerde ortaya çıkan bir önemli sorun da küçük ortakların haklarının korunmasıdır. Blok hisse sahibi çekirdek yatırımcının şirket hakkındaki keyfi kararları nasıl engellenecektir? Bunu önlemenin yolu henüz kesin olarak bulunamamıştır.

Şirketin küçük ortaklarca kontrolü yasal zeminde sağlansa bile yönetime küçük ortakların müdahalesi etkin olarak sağlanamamaktadır. Buna karşın Çek Cumhuriyetinde ve Rusya'da küçük ortakların hisseleri yatırım fonlarında toplanmış ve böylece ortaya çıkan büyük yatırım fonları şirket yönetimlerini kontrole ve izlemeye başlamışlardır. Polonya da ise devlet tarafından kurulan yirmi büyük yatırım fonunda toplanan kamu şirket hisselerinin halka katılma belgeleri dağıtılmış ve böylece şirketlerin bu fonlar aracılığı ile denetimi sağlanmıştır. Fakat bu uygulama yatırım fonlarının politize olmasına neden olmuştur. Fon yönetimleri, fonda hisse senetleri bulunan firmalar tarafından yönlendirilmiş, firmalara devlet kredisi verilmesi ve fon yönetimlerini kontrol için firmalar devlet nezdinde lobi faaliyetlerine başlamışlardır.⁴³

⁴² A.e., s.129.

⁴³ Mc Beth, a.e., s.79

Diğer bir özelleştirme yöntemi olan halka arz yoluyla yapılan özelleştirme uygulamalarında bedelsiz hisse dağıtımları da politik amaçlıdır. Bu yöntemin uygulanması yoluyla da ileride devlet müdahalesine olanak sağlanır. Özelleştirme yöntemlerinin seçimi ile hükümetlerin politik amaçlarını gerçekleştirmeleri arasında şu şekilde ilişki kurabiliriz; kullanılan yöntemlere göre, müzayede yöntemiyle özelleştirilen bir varlık ya da devletin bir üretici birimi, devlet tarafından her zaman tekrar devletleştirilebilir veya geri alınabilir.

Öte yandan bazı yazarlara göre halka arz yöntemi aslında yoğun devlet müdahalesine göre tasarlanır.⁴⁴ Çünkü halka arzların ardından kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve artırılan düzenleme ve denetim önlemleri devlete her zaman müdahaleci bir yetki verir. Bunun nedeni, halka arz yöntemiyle eğer hisseler makbuz şeklinde bedelsiz dağıtılıyorsa zaten bir piyango niteliğini taşır ve alan için fazla bir değeri yoktur. Nasıl ki hediyenin bir değeri yoksa bu tür bedelsiz hisse dağıtımları da alan için aynı niteliktedir. Bu nedenle politik amaçla verilen hediyelere yine politik müdahalelerin yapılması kolayca mümkündür.⁴⁵

Halka arz yöntemi istihdam açısından değerlendirilirse, dar anlamda özelleştirme yöntemlerinden istihdam açısından en az negatif sonuçlar doğuran özelleştirme yönteminin halka arz yöntemi olduğu söylenebilir. Çünkü halka arz yöntemiyle yapılan özelleştirmelerde yönetim büyük oranda el değiştirmedikten istihdam azalışı da pek görülmemektedir. Doğal olarak burada halka arz edilen hisse miktarı da önemlidir.

Halka arz yöntemini belirttikten sonra aşağıda halka arz yönteminin birincil piyasadan ve ikincil piyasadan halka arz olmak üzere iki çeşidine yer verilmiştir.

○ Birincil Piyasadan Halka Arz

Bir hisse senedinin banka ve aracı kurumlar kullanılarak halka duyuru yapıp ilk defa arz edilmesine birincil piyasadan halka arz denilmektedir.⁴⁶

○ Hisse Senedi Borsalarında (İkincil) Halka Arz

Kısaca, daha önce birincil piyasadan halka arz edilmiş ve işlem gören hisse senetlerinin bu defa borsalarda talep edenlere satılmasına ikincil halka arz denir.

⁴⁴ Giersch, a.e., s. 141.

⁴⁵ Tim Jenkinson, **Ljungqvist, Going Public**, Clarendon Press, Oxford, 1996 s.15.

⁴⁶ A.e., s.15.

Hisse senetlerinin borsalarda halka arz edilmesi, ikincil piyasada halka arz anlamında da kullanılmaktadır.

• Blok Satış

Blok satış yönteminin özelleştirme uygulamalarında çok sık kullanılan bir yöntem olduğu görülmektedir. Çok sık kullanılmasının nedeni halka arz yöntemine göre daha kolay uygulanmasıdır.

Blok satış uygulamasında belli orandaki şirket hissesi özel girişimcilere devir edilir. Özelleştirme uygulamalarında blok satış ile devir edilen hisse genellikle şirkette yönetimin kontrolünü sağlayan büyüklükte olmaktadır. Yönetimde kontrol hakkı vermeyen blok hisse satışları da yapılmaktadır. Bu tür uygulamaları genellikle yatırım fonları talep etmektedir. İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında blok satış, ödenmiş/çıkarılmış sermayenin yüzde 10'unu aşan satış işlemi olarak tanımlanmaktadır.⁴⁷

Blok satış yöntemi çekirdek yatırımcı yönetici gruba satış, kısa listeye giren firmalara blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış başlıkları altında incelenmiştir.

○ Çekirdek Yatırımcı Gruba Blok Satış

Çekirdek Yatırımcı Gruba Blok Satış özetle; teknik bilgi ve beceriye sahip olan, şirketin faaliyet konusunda uzman yatırımcı gruplara, şirketin yönetim yetkisini verecek hisse miktarının satılması anlamına gelmektedir.

○ Kısa Listeye Giren Firmalara Blok Satış

Kısa listeye giren firmalara blok satış yöntemini özetlememiz gerekirse; önceden belirlenen kriterlere göre başvurular değerlendirilmektedir. Hatta tüm başvuranlar tek tek görüşmeye çağrılır. Ardından kriterlere uymayan başvurular elenir. Kriterlere uyan teklif sahiplerinin listesi açıklanır. Bu kısa listede olan talipler özelleştirme ihalesine kabul edilirler. Kısa listeye giren talipler arasında yapılan özelleştirme ihalesi sonucu kazanan talipli blok hisseyi bedelini ödeyerek alır. Bu yöntem, yeniden yapılanması için finansman gerektiren ve ayrıca işletmeciliği özel bilgi ve beceri gerektiren şirketlerin özelleştirilmesinde kullanılmaktadır.

⁴⁷ Sermaye Piyasası ve Borsa Temel Bilgileri Kılavuzu, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, 16. Basım, Anka Basım, İstanbul, Kasım 2001, s.546.

○ **Gecikmeli Halka Arzı İçeren Blok Satış**

Bir devlet şirketinin blok hisselerinin satış yoluyla özelleştirilmesinin ardından, satılan blok hisselerin belli bir süre içerisinde önceden belirlenen oranda halka arz edilmesi koşuluyla özelleştirilmesini içeren bir yöntemdir. Bu yöntem Türkiye’de uygulamadan geliştirilmiştir. 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18’nci maddesinde yer almıştır.⁴⁸

Blok satış yönteminin istihdama etkisi değerlendirildiğinde; yönetimin ve mülkiyetin tamamen özel sektöre geçmesinden dolayı istihdam kaybı açısından en büyük sonuçların ortaya çıktığı bir yöntemdir. Daha ileriki başlıklarda bu yöntemle özelleştirilen kamu kuruluşlarında meydana gelen istihdam kaybına ayrıntılı olarak değinilmiştir.

● **Borsada Toptan Satışlar Pazarında Satış**

Alıcıları önceden belli olan veya olmayan, belli bir miktarın üzerindeki hisse senedi satışlarının organize bir piyasada gerçekleşmesidir.⁴⁹

● **Borsada Özel Emir ile Satış (Special Order)**

Her hisse senedi için belirlenmiş olan bir seferde satılabilecek miktarı aşan ve blok satış miktarından daha az olan satışları kapsar. Borsa’da özel emirle satış yöntemi 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18’nci maddesinde yer almıştır.⁵⁰

● **İştirak Hisselerinin Satışı**

İştirak hisselerinin satışı özetle; devletin şirketlerin hisse dağılımı içerisinde şirket yönetimine hâkim olamayan hisse paylarını satışı olarak ifade edilebilir. Genellikle pay oranı, şirket yasal düzenlemelerinde yüzde 50 oranının altındaki hisse pay oranlarını ifade etmektedir. İştirak hisselerinin satışında devlet zaten yönetimde ağırlıklı söz sahibi olmadığından istihdama etkisinden bahsetmek mümkün olmamaktadır.

⁴⁸ 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmi Gazete tarihi 27.11.1994, Sayı 22124, Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 34

⁴⁹ Sermaye Piyasası ve Borsa Temel Bilgileri Kılavuzu, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, 16. Basım, Ankara Basım, İstanbul, Kasım 2001, s.564

⁵⁰ 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmi Gazete tarihi 27.11.1994, Sayı 22124, Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 34, Madde.18

•Yönetici ve Çalışanlara Satış

Özetle; şirketin yönetici ve çalışanlarına şirketin yönetimini ve kontrolünü sağlayacak oranda hisse satışını ifade eder. Şirketin sadece yöneticilerine satışı veya bedelsiz devri söz konusu ise bu durumda, çalışanların tümüne satıştan farklı özellikler gündeme gelir. Bu durumda teşvik mekanizması düşük düzeyde tutulur. Çünkü yöneticilerin gelir düzeyi diğer çalışanlara göre yüksek kabul edilir. Oysa sadece yönetici dışında kalan çalışanlara hisse satışı yapılacak ise bu durumda yoğun bir teşvik mekanizması uygulanır. Bu teşviklerin; bedelsiz hisse verilmesi, hisse bedellerinin taksitli ödenmesi, hisse alana hediye hisse verilmesi ya da satılan şirketin ürününü belli bir indirimle kullanma hakkı tanınması, vergi muafiyet ve istisnaları içeren hisse satışı şeklinde olabildiği görülmektedir.

•Bedelli ve Bedelsiz Makbuz Yöntemi (Voucher)

Bu yönteme göre hisse senedi yerine bir bedel karşılığı veya bedelsiz olarak halka makbuz verilir. Genellikle Doğu Avrupa ülkelerinin özelleştirme programlarında kullanılmıştır.⁵¹

Bu yöntemde de çalışanları ve halkı yönetime katmak, onların refah düzeyini ve gelir dağılımını arttırmak amaçlandığından genel olarak istihdam kaybı yaşanmamaktadır.

•Altın Hisse Yöntemiyle Satış

Altın hisse, ilk defa İngiltere’de özelleştirilen kamu şirketlerinde kullanılmıştır. Altın hisse, devlete ayrıcalıklı bir mülkiyet hakkı verir. Bu ayrıcalıklı mülkiyet hakkının amacı; genel olarak şirketin hisselerinin devletçe istenmeyen kişi ya da kuruluşların eline geçmesini güvenlik nedeniyle önlemek ya da şirketin özelleştirmesinin ardından faaliyet konusunun değiştirilmesini önlemektir.⁵²

Mc Beth’e göre; devlet belirli isteklerini, özelleştirme sonrasında da sürdürmek isterse, ticaret hukuku hükümleri çerçevesinde şirket kontrolünü sağlayabilmek için, şirket hisselerinin küçük bir kısmını satması, kontrolü sağlayacak büyük oranda hisseyi koruması gerekmektedir. Özelleştirme uygulamaları açısından bu durum, hisselerin özel sektöre tamamının devrini engeller. Bu nedenle, alternatif bir

⁵¹ Boycko ve diğerleri, **a.e.**, s.110.

⁵² Mc Beth, **a.e.**, s.41.

uygulama geliştirilmiş ve özelleştirme uygulamaları için yeni bir “imtiyazlı hisse” türü, “altın hisse” kavramı ortaya çıkmıştır.

Altın hisse uygulamalarının, halka arz ya da blok satış yolu ile yapılan özelleştirme uygulamalarının her iki türünde de görülebilmektedir. Altın hissenin imtiyazlı bir hisse türü olduğunu, kamu şirketlerinde kamuya ait payların veya kamu varlıklarının yönetiminin tamamen devlet kontrolünden çıkıp özel sektöre devredilmesi halinde dahi, devlete “müdahale hakkı” verdiğini söyleyebiliriz. Özetle altın hissenin, ayrı bir grup hisse senedi olarak şirket sermayesi içerisinde yer aldığını söyleyebiliriz. Altın hissenin nominal değeri önem taşımamaktadır. Tek bir pay ile düzenlenmesi mümkündür. Altın hisse, şirket ana sözleşmesinde yapılan düzenleme ile yürürlüğe girer. Altın hisse süreli ya da süresiz olabilmektedir. Sürenin sonunda ise normal hisseye dönüşür. Bazı durumlarda altın hissenin normal hisseye dönüşümü belli bir olayın gerçekleşmesine de bağlanabilir.

Türkiye’de ilk altın hisse uygulama örneği olan Teletaş’da altın hissenin normal hisseye dönüşümü devletin payının şirket sermayesinin %3’ ünün altına düşmesi koşuluna bağlanmıştır.⁵³ 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile getirilen imtiyazlı hisse (altın hisse) düzenlemesinde ise bazı kuruluşların %49’undan fazlasının özelleştirilmesi halinde imtiyazlı hisse oluşturulması zorunluluğu getirilmiş ve bu hissenin süresiz olarak şirket sermayesi içerisinde bulundurulması benimsenmiştir.⁵⁴ (Bu kuruluşlar THY, Ziraat Bankası, Halk Bankası, TMO Alkoloid Müessesesi, Türkiye Petrolleri A.O.) Ayrıca, Türk Telekomünikasyon A.Ş. ‘de ekonomi ve güvenlik ile ilgili olarak milli yararların korunması amacıyla, şirketin yetkili kurullarında alınacak kararlarda devlete söz ve onay hakkı verecek bir imtiyazlı hisse (altın hisse) bulundurulması 23.05.2001 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 4673 sayılı Kanunda yer almıştır.⁵⁵

İngiltere uygulamasında altın hisse, 40’dan fazla özelleştirilen şirkette yürürlüğe konmuştur. Bunların bir kısmının süresi dolmuş, bir kısmı ise süresiz olarak düzenlediği için devam etmektedir. Örneğin; 40 şirketten bazıları, British

⁵³ Teletaş, Telekomünikasyon Endüstri Ticaret A.Ş. Ana Sözleşmesi Madde 6, İstanbul 1988.

⁵⁴ 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmi Gazete tarihi 27.11.1994, Sayı 22124, Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 34, Madde 13.

⁵⁵ 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmi Gazete tarihi 27.11.1994, Sayı 22124, Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 34, Madde 13.

Telecom, British Gas, Cable Wireless, Sealink Stena Line, British Aerospace, National Power, Scottish Power, Scottish Hydro- Electric, Northern Ireland Electricity, National Grid Company, National Grid Holding süresiz altın hisse düzenlemesi yapılmış kuruluşlardır. Diğer yandan British Steel’ de 31 Aralık 1993 tarihinde, Eastern Electricity’de 31 Mart 1995 tarihinde, Thames Water’da 31 Aralık 1994 tarihinde, Yorkshire Electricity Group 31 Mart 1995 tarihlerinde altın hisse süresini doldurarak normal hisseye dönüşmüştür.⁵⁶ Altın hisse uygulamasında, ana sözleşme ile düzenlenerek devlete müdahale yetkisi verilen hususlar şunlardır: Şirkete ortak olmaya ilişkin haklar, bu hakların kısıtlanması, yeni hisse senetlerinin ihraç edilmesi, şirket varlıklarının elden çıkarılması, şirketin faaliyet konusunun değiştirilmesi, şirketin geleceğine ilişkin önemli kararların alınması, şirkete atanacak yöneticilerin tabiiyeti ve yeterliliği, yönetim ve denetim kurullarında devletin temsil edilmesi, şirketin istihdam politikası v.b. konulardır. Verilen bu örneğin dışında, altın hisse kapsamında yapılan diğer bir uygulama ise, İngiltere ile Avrupa arasında feribot seferleri düzenleyen Sealink Şirketi’nin blok olarak yabancı bir kuruluşa satışında ortaya çıkmıştır. Yapılan düzenlemede şirket hissedarlığına bir kısıtlama getirilmemiştir. Buna karşı, altın hissenin elindeki en önemli yetki, savaş vb. türden beklenmeyen durumların ortaya çıkması halinde, şirket filosu İngiltere Hükümeti’nin emrine verilecektir. Sealink Şirketinde altın hisse süresiz olarak konmuştur.⁵⁷

Fransa’da da altın hisse uygulamasında Britanya benzeri, yeni özelleştirilen şirketlerin istikrar kazanması ve kötü amaçlarla şirketlerin hisselerinin ele geçirilmesini önleyici tedbirler alınmıştır.⁵⁸ Fakat İngiltere’den farklı olarak devletin altın hisse ile aşırı kontrolü yerine şirkette azınlık paylarına sahip milli çıkarları kollayacak çekirdek yönetici yatırımcıların (hard core investors) organize edilmesine yer verilmiştir. Bu uygulamaya Banque Paribas’ın özelleştirilmesini örnek olarak gösterebiliriz. 1987 yılında, Banque Paribas’ın %80 hissesi halka arz edilmiş, kalan %20 hisse ise %5 primli fiyatla Fransız şirketlerine satılmıştır.⁵⁹

Altın hisse konusunda, irdelenecek diğer bir husus altın hissenin Avrupa Birliği Hukuku karşısındaki durumunun ne olduğudur. Roma Antlaşmasının 221’nci maddesine göre; “Bu anlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren üç sene zarfında

⁵⁶ Her Majesty’s Treasury, **Guide to the UK Privatization Programme**, December 1993, s.7

⁵⁷ **a.e.**, s. 45

⁵⁸ Madsen Prie, **Privatization Theory, Practice and Choice**, Wildwood House Limited, Reprinted 1991, s.298.

⁵⁹ Mc Beth, **a.e.**, s.32.

üye devletler, bu anlaşmanın diğer hükümleri saklı kalmak şartıyla, diğer üye devletler tab'alarının 58 nci maddenin anladığı manadaki şirketlerin sermayesine mali iştirakleri hususunda kendi tab'alarına uyguladıkları muameleyi uygularlar.” denilmektedir. Bu hüküm dikkate alındığında, altın hisse uygulamasının, yabancı yatırımcıların şirketi ele geçirmesini önleyici bir tarzda kullanılmasının Roma Antlaşması ile çelişen bir durum olduğu görülmektedir.⁶⁰

Altın hisse uygulamalarına istihdam açısından bakıldığında; tamamen sözleşmelere konulan maddelerle değişebildiği görülmektedir. Eğer sözleşmelerde çalışanların istihdamının korunmasına ilişkin maddeler yer alıyorsa özelleştirme sonrasında ciddi bir istihdam azalışından söz edilemez, ancak bu tür maddeler yer almadığı takdirde istihdam azalışı söz konusu olmaktadır.

1.3.3. Finansmanın Özelleştirilmesi Yöntemleri

Kamu hizmetlerinde devlet, finansmanın tamamını veya bir kısmını özel sektör tarafından sağlayarak kamu hizmetini kendi denetimi ve gözetimi altında gördürebilmektedir. Bu türden uygulamalarda devletin genellikle özel girişimciye bir imtiyaz hakkı verdiği görülmektedir. Böylece imtiyaz hakkı verilen alanda görülen hizmet bedellerinin, genellikle devletin tespit edeceği fiyattan özel girişimci tarafından toplanmasına izin verilmektedir.

Finansmanın özelleştirilmesine ilişkin uygulamalarda devletin, projenin finansmanının geri dönüşü için de ayrıca garanti verebildiğini görülmektedir. Bu garanti, imtiyaz verilen alanda belli bir düzeyin altında tüketim olursa özel girişimciyi korumak için sağlanır. Çünkü özel girişimci yaptığı yatırımın kredi anapara ve faizleri ile işletme giderlerini ödeyemediği takdirde kamu hizmetinin verilmesi duracaktır. İşte bu nedenle devlet, asgari garanti düzeyi olarak projenin kredi anapara ve faiz giderleri ile işletme masraflarını ölçü olarak alır. Örneğin, hava alanı terminallerinin finansmanın özelleştirilmesi yoluyla özel girişimcilere yaptırılarak işletilmesinde devlet, başa başnoktasını sağlayacak yolcu sayısına göre garanti verir. Hava alanları terminallerine gelen yıllık yolcu sayısı başa başnoktasını sağlayacak geliri getirmiyorsa devlet aradaki farkı finanse ederek hizmetin sürdürülmesini sağlar. Finansmanın özelleştirilmesi yöntemleri kamu-özel ortak

⁶⁰ a.e., s.33.

girişimi, yap-işlet, yap-işlet-devret, yarıştırmalı piyasalar, gelir ortaklığı senedi başlıkları altında incelenmiştir.

• Kamu-Özel Ortak Girişimi (Public Private Partnership)

Kamu-özel ortak girişimi yöntemi İngiltere İşçi Partisi tarafından gündeme getirilmiştir. Özellikle yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini özel sektörle ortak olarak yapmaları halinde etkinlik sağlanacağı ileri sürülmektedir. Ayrıca bu yöntemin ulusal düzeyde de kullanımının yaygınlaştırılacağı böylece altyapı projelerinin daha hızlı olarak devreye sokulacağı belirtilmektedir. Diğer taraftan posta hizmetleri gibi büyük kamu kuruluşlarına kendi finansmanlarını yaratabilmeleri için kamu-özel ortak girişimi yöntemiyle iş görmeleri yolunun açılması gerektiği vurgulanmaktadır.⁶¹

• Yap-İşlet Yöntemi

Kamu alt yapı tesislerinin devlet tarafından belirlenen koşul ve şartlarla mülkiyeti özel sektöre ait olarak yapılıp, hizmet ve ürünlerinin yine belirlenen esas ve usullerle satışını içeren bir yöntemdir. Yap-işlet yönteminde devlet, özel firmaya ekonomik anlamda bir imtiyaz hakkı da vermektedir. Ayrıca devlet özel firmaya ödeme yükümlülükleri için garanti de verebilir.⁶²

• Yap-İşlet-Devret Yöntemi

İleri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dâhil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi anlamına gelir. Yap-işlet-devret yönteminde de devlet özel yatırımcı firmaya imtiyaz verir ve bu imtiyaz hakkı işletme süresinin sonunda devlete iade edilir.⁶³

• Yarıştırmalı Piyasalar

Yarıştırmalı piyasalar W.J.Baumol tarafından önerilen bir modeldir. Bu modele göre devlet piyasaya şirketlerin serbestçe giriş ve çıkış yapılabilmesi için yasal

⁶¹ Tony Blair, **New Labour Because Britain Deserves Better**, Published by Labor Party, HH Associates, Surrey, London, 1997, s.16.

⁶² 16.7.1997 tarih ve 4283 sayılı **Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun**, Madde.4

⁶³ DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, DPT Basımı, 1995 s.163.

düzenleme yapıp bu düzenlemenin bozulmayacağına ilişkin garanti verdiği takdirde doğal tekel hizmetleri rekabetçi bir yapı içerisinde sürdürülebilir.⁶⁴

Doğal tekeller gaz, posta, elektrik, telefon hatları, demiryolları v.b. çok büyük yatırıma ihtiyaç duyarlar, aynı zamanda bu altyapı ulusal altyapı olarak adlandırılır. Baumol' a göre altyapıya yatırılan sermaye batık (sunk cost) sermayeyi temsil eder. Çünkü bu sermayenin alternatif kullanımı yoktur. Dolayısıyla özel tekellerin böyle bir yatırıma gücü yetmez. Eğer, böyle bir yatırımı özel tekel yapar ise bu takdirde bu alanı terk etmesi mümkün değildir, terk ederse kar edemez. Bu nedenle özel firma bu piyasaya girilmesine sınır koyar. Böyle bir piyasaya giriş ve çıkış çok maliyetlidir. Bu yüksek maliyet nedeniyle devlet batık sermayenin mülkiyeti kendisinde kalarak belirli bir süre için doğal tekel alanını müzayede veya pazarlık yöntemleri ile özel sektöre devir edilebilir.

Tablo 1. Tam Rekabet, Tekel ve Yarıştırmalı Piyasaların Temel Özellikleri

	Tam rekabet	Tekel	Yarıştırmalı
Firma sayısı	Çok	Bir	Önemsiz
Firma büyüklüğü	Küçük	Büyük	Önemsiz
Piyasaya giriş/çıkış	Serbest	Sınırlı	Serbest
Firma ürünü	Homojen	Homojen	Çeşitlendirilebilir
Kar düzeyi	Normal	Tekel rantı	Normal
Yönetici motivasyonu	Kar maksimizasyonu	Kar maksimizasyonu	Kar maksimizasyonu

Kaynak. Bryan Hurl, **Studies in the UK Economy, Privatization and The Public Sector**, First Published, Heinemann, Oxford,1988, s.48.

Özelleştirilen doğal tekeli alan firma, kar elde edemez ise başka bir firma ile değiştirmek mümkündür. Eğer kar ederse, bu takdirde rakipler devreye girer ve doğal tekel imtiyazı yenilenir. Bu modelde, doğal tekelde potansiyel rekabet imkânının bulunduğu ileri sürülmektedir.⁶⁵

⁶⁴ Matthew Bishop, John Kay, Colin Mayer, **Privatization and Economic Performance**, Oxford University Press, Great Britain,1994, s.50.

⁶⁵ David Begg, Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch, **Economics**, McGraw Hill,1997,s.155.

• Gelir Ortaklığı Senedi Satışı

Köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri altyapı tesislerinin gelirlerine belirli bir süreyle gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması için çıkarılacak senetlerin satışını ifade etmektedir.⁶⁶

Finansmanın özelleştirilmesi yöntemleri istihdama etkisi açısından değerlendirildiğinde şu sonuçlara varılabilir: Bu yöntemle imtiyaz hakkı verilen alanda görülen hizmet ve işletim bedellerinin, genellikle devletin tespit edeceği fiyattan özel girişimci tarafından toplanmasına izin verilmektedir. Yani kullanılan yöntemin türüne göre seviyesi değişmekle beraber, devletin şirketin yönetimine müdahalesi alt seviyede gerçekleşmektedir. Bir anlamda devlet, kuruluşun işletim süresine ve karlılığına müdahale edebilmekte, çalışanların istihdam miktarına, kalifikasyonlarına ve çalışma sürelerine müdahale söz konusu olmamaktadır. Bu yöntemde istihdam konusu özel sektörün elindedir.

1.3.4. Serbestleştirme

Serbestleştirme, özel sektörün faaliyeti yasalarla sınırlandırılmış ve sadece devletin faaliyet gösterdiği alanlara giriş engellerinin kaldırılması olarak tanımlanır. Serbestleştirme uygulanması devletin denetlediği ve düzenlediği alanlardan denetlemenin ve düzenlemenin kaldırılması anlamına gelmez. Bu alanlar serbestleştirildikten sonra da devletin yeni düzenleyici ve denetleyici bağımsız kurumlar kurarak düzenlemeler yapması mümkündür.⁶⁷

Serbestleştirme uygulamaları son yıllarda; telekomünikasyon imtiyazları, radyo ve televizyon yayınları başta olmak üzere, uydu yörüngeleri, maden sahaları, balık üretim ve av sahalarına özel sektörün giriş engellerinin kaldırılması şeklinde görülmektedir.

⁶⁶ **Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun**, Kanun No. 2983 Kabul tarihi: 29.2.1984 Madde 3a, s.5.

⁶⁷ Bryan Hurl, **Studies in the UK Economy, Privatization and The Public Sector**, First Published, Heinemann, Oxford, 1988, s.3.

•Telekomünikasyon İmtiyazları

Telekomünikasyon hizmetlerine ilişkin GSM görev ve imtiyaz sözleşmeleri ile telekomünikasyon ruhsatları ve genel izinler ihale ile verilmekte ve elde edilen gelirler kamu geliri olarak genel bütçeye gelir kaydedilmektedir.⁶⁸

•Radyo ve Televizyon Frekansları

Radyo ve televizyonların yayın yapabilmesi için radyo ve televizyon düzenleyici ve denetleyici kurumlarından frekans lisansı almalarını ifade eder. Radyo ve televizyon frekansları için lisans alıp faaliyete bulunmak için devlet müzayede yapar. Bu müzayedelerde en uygun fiyatları verenlere devlet, belirli sürelerle bedeli karşılığı faaliyette bulunmalarına izin verir. Süre bitiminde devlet tekrar müzayede yoluyla lisansları dağıtarak sürekli gelir elde eder.⁶⁹

•Balık Üretim ve Av Sahaları

Denizlerde ve karalarda balık üretimi ve avlanması için belirli bir bedel karşılığı lisans veya imtiyaz alınmasını ifade etmektedir. Denizde ve karada balık üretimi yapmak için belirli alanların kullanılması lisans alınmasına bağlanmaktadır. Bu lisanslar da girişimcilerin katıldığı müzayedelerle belirli süreler için tahsis edilmektedir.⁷⁰

•Maden Sahaları

Maden arama ve çıkarma amacıyla belirli bir bedel karşılığı lisans alınması anlamına gelir. Maden sahalarının işletilmesi için verilen lisanslar da belirli süreli olarak müzayede yoluyla özel girişimcilere madenlerin işletilmesi, ürünlerin pazarlanması amacıyla verilmektedir.⁷¹

•Uydu Yörüngeleri

Genellikle ticari amaçlı uydu kullanımının belirli bir bedel karşılığı lisanslanması anlamına gelir. Uydu yörünge lisansları da müzayede yolu ile özel firmalara tahsis edilmektedir.⁷²

⁶⁸ 12.5.2001 tarih ve 4676 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Madde.4

⁶⁹ Giersch, a.e.,s.118.

⁷⁰ Giersch, a.e.,s.139.

⁷¹ Pirie, a.e.,s.115.

⁷² A.e., s.139.

• Tasfiye

Bu yönteme göre işleyen bir teşebbüs olarak özelleştirilmesi mümkün olmayan devlet şirketlerinin tasfiyesi yapılır. Bu yöntemde önce şirketin çalışanlarına ve alacaklılarına borçları ödenir. Ardından  irketin veya tesisinin sabit kıymetleri ve ekonomik değerler ifade eden hakları ve varlıkları  zelle tirilir. Bu yöntem aslında bir tür faaliyetten çekilme olarak değerlendirilebilir. Faaliyetten çekilen devlet şirketinin yerini özel firmalar alır ve söz konusu mal ve hizmeti üretmeye ba larlar.⁷³

Serbestle tirme yöntemlerinin istihdama etkisi değerlendirildiğinde  u sonuçlara varmak mümkündür: Serbestle tirme,  zel sektörün faaliyeti yasalarla sınırlandırılmış ve sadece devletin faaliyet gösterdiği alanlara giriş engellerinin kaldırılması anlamına geldiğinden; istihdamın türü, miktarı ve kalifikasyonu ve çalışma koşulları tamamen bu yeni alana girecek olan özel sektörün elindedir. Burada direkt istihdam azalı ından söz etmek mümkün olmamakta, sadece ilgili alana devlet yatırım yapsaydı gerçekleşecek istihdam miktarı ile özel sektör yatırım yapt ında gerçekleştirilen istihdam miktarı kar ıla tırılarak sonuçlara varılabilmektedir.

1.4. GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRMENİN ETKİLEDİĞİ ALANLAR

Günümüzde Keynesçi ekonominin modası geçmiş, refah devletinin yeniden b l   m n  alt sınıflardan ziyade üst sınıflar lehine de i tirmeye dönük bir girişim olan neo liberal politikalar ortaya atılmıştır. Genelde neo liberalizm ve özelde  zelle tirme fikri siyasi hayatta çok büyük değişikliklere sebep olmuştur. Sol partiler İngiltere  rne inde olduğu gibi kendilerini yenilemi ler ve ‘   nc  yol’ diye tabir edilen fikir akımını meydana getirmişlerdir. Ayrıca dünyanın her tarafında liberal programı benimseyen,  zelle tirmeleri savunan partiler hükümetleri kurmuşlardır.⁷⁴ İngiltere’de kl sik sosyal demokrat ilkelerden ayrılmaya yönelik ilk sistematik teşebbüs    i Partisi’nin 1987 yılı Ekim ayında gerçekleştirilen yıllık konferansında gündeme gelmiş ve    i Partisi’nin ‘birey özgürlüğü’ ve ‘kişisel seçme hakkı’ konularına son derece önemli vurgu yapması gerekliliği üzerinde konsensüse varılmıştır. Endüstri işletmelerinin kamu kesimi tarafından sahiplenilmesi yönünde

⁷³Pirie, a.e.,s.245.

⁷⁴ Immanuel Wallerstein, “Küreselleşme mi, Geçiş  a ı mı?”. 21. Yüzyılda Siyaset.  ev: Taylan Doğan-Ender Abado lu, Aram Yayıncılık,  stanbul, 2004, s.131.

verilen taahhütlerden vazgeçilerek, Keynes'çi talep yönetimi terk edilmiş ve sendikalara bağımlılık azaltılmıştır⁷⁵.

Bir başka açıdan özelleştirme, devletin siyasi gücü ile ekonomik gücünü ayırıp fertlerin ekonomik gücünü artırarak siyasi alanda demokratikleşmeyi de sağlamaktadır. Özelleştirme dolaylı olarak siyaseti de etkilemiştir. Siyasetin yandaşlar arasında rant paylaşımı olduğu ülkemizde KİT'lerin varlığı siyasal partiler arasında çekişmeye neden olmuştur. Ayrıca neo liberal paradigmanın eseri olarak liberal muhafazakâr sağ partiler güç kazanıp iktidara gelmişlerdir. Sendikaların güç kaybetmesi ve sosyal demokrasinin fıkren itibar görmemesi sonucunda sol partiler güç kaybetmiştir.⁷⁶

Özelleştirme ile bireysel, toplu ve sosyal güvenlik hukukuna yönelik köklü etkiler ortaya çıkmıştır. Çalışanların statülerinin değişmesine bağlı olarak çalışanların tabi oldukları sosyal hukukta değişmiştir. Örneğin, memur statüsünde çalışıp Emekli Sandığına tabi olarak çalışan personel işçi statüsünde çalışıp SSK'ya tabi olarak çalışmaya başlamıştır.⁷⁷.

Özelleştirmelerin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik pek çok düzenlemeye de ihtiyaç duyulmuştur. Örneğin 4046 sayılı yasada; işçi çıkartılmasına karşı iş kaybı tazminatından, kapatma ve tasfiye halleri dışında sakatların işten çıkarılamayacağından, meslek geliştirme ve edinme hizmetleri verileceğinden ve özelleştirme sonucu çalıştığı işletmede çalışmak istemeyenlerin devletin diğer birimlerine nakledileceğinden bahsedilmektedir.

Uluslar arası tahkim, MAI (Çok Uluslu Yatırım Anlaşmaları) gibi yeni kurumlar, sermayenin çıkarını ulus devletlerin ve halkların çıkarının önüne koymuştur. Ulusal ekonomik kararlar, ulusal yargı sistemleri, hatta ulusal yasama erkinin etki ve karar alanları daraltılmış, bunların yerini çok uluslu sermaye kesiminin çıkarları almıştır. Anayasaya ve yasalara yeni kavramlar girmiş (Tahkim vb.), yeni hukuki kurumlar meydana getirilmiştir. Bu yeni kurumların işleyişini

⁷⁵ Anthony Giddens, **Üçüncü Yol**. Çev: Mehmet Özay, Birey Yayıncılık, İstanbul, 2000, s.28.

⁷⁶ Kurtulmuş, **a.e.**, s.97

⁷⁷ Tuncay Can, "Özelleştirme ve İş Hukukuna İlişkin Sonuçları", **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt: 5, 1991, s.133.

düzenleyen yasalar oluşturulmuş yeni bir bürokratik yapılanma meydana getirilmiştir.⁷⁸

Özelleştirmelerin ekonomik boyutu da önemlidir. Çünkü bir KİT'in kurulması ve belli bir pazar büyüklüğüne ulaşması uzun yıllar ve sıkıntılar sonucunda olmaktadır. Onun satılırken de tüm ülke vatandaşlarının haklarını koruyacak bir şekilde satılması, değerinin altında satılmaması gerekmektedir. Özelleştirilen KİT'in ekonomik değerinin ölçülmesi, bunun satış sırasında ne kadar alt limite kadar satılacağı belirlenmesi, gelecek yıllarda sahip olacağı pazar payının hesaplanarak satış fiyatının belirlenmesi, en uygun zaman aralığında satışa çıkarılması, satış sonrasında çalışanların tazminatlarının hangi makam tarafından ödeneceğinin ve satış öncesi yapılması gerekli yatırımın belirlenmesi gibi konular özelleştirmenin ekonomik boyutu içerisinde yer almaktadır.

Özelleştirmeler sonrasında pek çok ülkede işsiz sayısında bir artış görülmektedir. İşsizliğin artması ve hakim olan dışa açık ekonomi nedeniyle gelir dağılımı üst gelir gruplarının lehine değişebilecek ve toplumun genelinin GSMH'den aldığı pay azalabilecektir. Her işçi üretim faktörü olduğu kadar aynı zamanda talep eden konumunda tüketici olduğundan dolayı işsiz sayısının artması ekonomiyi daraltabilecektir. İşsizlik sonucu oluşan talep azalmasının meydana getireceği ekonomik daralmanın önlenmesi için ihracatın artırılması gerektiğini vurgulamakta fayda vardır.

Özelleştirmenin verimliliğin artırılması yönünde ekonomiye olumlu etkisi de olmaktadır. Siyasi partilerin, ehil olmayan kişileri KİT'lere sokmaları nedeniyle bu kurumlarda verimliliğin düşük olduğu ve özelleştirme ile beraber verimlilik artışı meydana geldiği de görülmektedir.

Özelleştirme uygulamasında dikkat çeken bir olgu da kalenin içten fethedilmesi için kurum içinde özelleştirme çalışma gruplarının oluşturulmasıdır. 1997 yılında yönetim kurulunun talebi üzerine, Petkim Aliğa ve Yarımca Tesislerinde çalışanların özelleştirmeyi benimsemesi için çalışma grupları oluşturulmuştur⁷⁹. Dikkat çeken diğer bir uygulama ise; sendikaların bazılarının özelleştirmelere katılıp bazı KİT'leri almalarıdır. EBK'yı Hak-İş devralmış ancak tepkiler sonucunda devir işlemi ÖİB tarafından iptal edilmiştir. Dök-Gemi İş

⁷⁸ Banka Sigorta İşçileri Sendikası, **2003 Çalışma Raporu**, İstanbul, 2003, s. 35.

⁷⁹ Petrol İş, **Petkim Gerçeği**, Petrol İş Yayınları, Yayın No: 54, İstanbul, 1999, s. 137-138.

yönetiminin kurduğu Gestaş adlı firma 4 tersane ile Pendik Motor Fabrikasını almış ancak işçilerin mahkemeye başvurması sonucunda iptal edilmiştir. Bu durum çok değişik sorunları gündeme getirmiş, işçi sözcüsü olan sendika bir anda hem işçi hem de işveren tarafını temsil etmiş, sendikaların farklı amaçları olmaya başlamıştır.⁸⁰

1.4.1. Özelleştirmenin Çalışma İlişkilerine Etkileri

Özelleştirmenin topyekün çalışma ilişkilerine yani örgütlenmeye, sendikacılığa, istihdama, gelir ve ücretlere, sosyal haklara etkileri olmaktadır. Özelleştirme ile beraber; çalışanların işsiz kalması, ücretlerinin düşmesi, sosyal haklarının azalması, emekliye ayrılmaları gibi meseleler gündeme gelmektedir. Kamunun ekonomideki payı azalmakta, sermaye piyasaları genişlemekte ve ekonomik hayata yeni kaynaklar girmektedir. Ayrıca KİT'leri alan özel sektör işletmeleri yeni yatırım yapmak mecburiyetinde kalabilmekte ve bu durum ekonomiyi canlandırmaktadır. Özelleştirme, özelleştirilen işyerlerinde çalışanları doğrudan etkilerken toplumun diğer kesimlerini ise dolaylı olarak etkilemektedir.⁸¹

Özelleştirmenin çalışma ilişkileri boyutunda etkisinin ayrıntılı olarak incelenmesinden önce çalışma ilişkileri kavramına değinmekte fayda vardır. Çalışma ilişkileri, sanayileşmenin bir ürünü olan, işçi ile işveren arasındaki bireysel ilişkilerden örgütlü gruplar arasındaki ilişkilere geçişle ortaya çıkmıştır. Devletin az veya çok müdahale ettiği, merkezinde bölüşümün ve çalışma koşullarının sermaye örgütleri arasındaki kurumsallaşmış ilişkileri ifade etmektedir.⁸²

Çalışma ilişkileri kavramının birçok tanımlaması yapılmıştır. Çalışma ilişkileri kavramı, işverenler ve işçiler arasındaki gündelik ilişkilerin doğurduğu tüm sorunları içerecek kadar geniş bir anlama sahiptir. Buna göre, çalışma ilişkilerinde birbirinden açık biçimde ayrılmış üç eylem alanı bulunmaktadır. Bunlar; işçi ve işverenler arasındaki bireysel ilişkiler, sendikalarla işverenler arasındaki toplu ilişkiler, bireysel ve toplu ilişkilerin düzenlenmesinde kamu makamlarının rolüdür⁸³. Yani çalışma ilişkileri dar ve yerleşmiş kullanımıyla örgütlü ve toplu işçi işveren ilişkilerini ifade

⁸⁰ Petrol İş, "Türkiye'de Özelleştirme", Petrol İş Yayınları, 1996, s. 261-263.

⁸¹ Yusuf Alper, **İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçları İtibariyle Özelleştirme**. Ankara: Sağlık-İş Yayınları, 1994, s.25.

⁸² Mete Çetık, Yüksel Akkaya, **Türkiye'de Endüstri İlişkileri**, Numune Matbaacılık, İstanbul, 1999, s.13

⁸³ Aysen Tokol, **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, Nobel Yayın Dağıtım, Bursa, 2005, s.1.

eder. Ancak bu sözcüğün günümüzde aynı zamanda her çeşit çalışma ilişkilerini yansıtmak bağlamında da kullanıldığı görülmektedir.

Çalışma ilişkilerinin, endüstrileşmenin bir sonucu olduğu ve endüstrileşme ile yakın ilişkisi olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu gerçeklikle çalışma ilişkileri önceleri endüstri kesiminde, sendikalarla işverenler arasında ortaya çıkmış zamanla ise geniş bir içerik kazanmış ve bu kavram ekonominin her kesiminde çalışan ücretlilerle işverenler arasındaki çalışma ilişkileri için kullanılmaya başlamıştır.⁸⁴

Çalışma ilişkileri kavramı, çalışanlar ile işverenler arasında, merkezinde ücret temelinde oluşan bir bölüşüm mücadelesinin, çalışma koşullarının ve kurallarının belirlenmesinin yattığı kurumsallaşmış sahip olunan gücün belirleyici olduğu, çatışmacı ve barışçı süreçlerle kontrolü içeren ilişkileri ifade etmektedir. Burada beş önemli unsur karşımıza çıkmaktadır. Bunlar⁸⁵;

- Çalışanlar ile işverenler arasında çalışmadan kaynaklanan bir ilişkinin var olması,
- Taraflar arasındaki ilişkinin üretim sonucu elde edilen artığın ücret ve kâr olarak bölüşümünü içermesi,
- Çalışma koşulları ve kurallarının karşılıklı belirlenmesini kapsamaması,
- Bütün bu ilişkilerin kurumsallaşmış olması,
- Çözüm yollarının çatışmacı veya barışçı süreçleri içermesidir.

Çalışma ilişkileri kavramı, çalışma ilişkilerinde etkili kontrollerin kullanılmasında kabul edilen belli başlı bazı değişkenlerin sistematik bir şekilde işbirliğini sağlamaya yönelik tedbirler anlamında kullanılmaktadır. Ve bu değişkenler “normal” zamanlarda üç ana çıkar grubundan ibarettir. Bunlar işçiler, işverenler ve devlettir. Çalışma ilişkileri sistemi ise, bu gruplar arasında geçerli olan karşılıklı anlayış ve kurallara göre işler.⁸⁶ Şeklinde bir genellemeye gidebiliriz.

Çalışma ilişkileri alanında kavram ve tanım birliğinin sağlanmasına rağmen, çalışma ilişkilerinin konusu hakkında neredeyse bütüncül bir görüş birliği oluşmuştur. Çalışma ilişkileri ister geniş ister dar anlamda kullanılsın, daha çok kurumsallaşmış ilişkileri kapsamaktadır. Sendikalar, merkezinde üretimde artı

⁸⁴ A.e., s.2.

⁸⁵ Çetik ve Akkaya, a.e. , s. 15-16

⁸⁶ J. Adams Roy, **Küreselleşme ve Endüstri İlişkileri Sistemlerinin Dönüşümü**, (Çev. Toker Dereli), IV. Endüstri İlişkileri Kongresi, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, Kamu-İş, Ankara,1995, s. 61

değerin bölüşümünü içeren kâr ve ücretin tespitinin olduğu toplu pazarlıklar, yanı sıra örgütlenmeler ve örgütler aracılığıyla oluşturulan kurumsallaşmış ilişkiler çalışma ilişkilerinin konusunu oluşturmaktadırlar. Kurumsallaşmış ilişki ve eylemleri içeren bu süreçler, temelde çalışma yaşamını ve koşullarını düzenleyen kurallar üretilmesi amacına yöneliktir⁸⁷.

Bununla birlikte kural biçiminde bir uzlaşmayla sonuçlanmayan veya yeni kuralların üretilmesine yönelik eylemlerle somutlaşan ya da yeni kuralların üretilmesine yönelik eylemlerle somutlaşan uyuşmazlıklar da çalışma ilişkilerinin konusuna girmektedir. Bütün bu genellemelerle çalışma ilişkileri belli bir alanda konulan ve uygulanan kuralların statik bir incelemesi olmaktan çıkıp, kurumsallaşmış bu tür ilişkileri kapsayan yeni kurallar üretilmesinde yarar sağlayan çatışma ve uyuşmazlıklara yer veren, işçilerin ve işçi örgütlerinin sistemin üzerindeki etkilerini süreç içerisinde değişimlerde bir disiplin olarak belirleyen bir ön gelişmedir. Bu disiplinler arası bir gelişme olarak belirlenen endüstri ilişkilerinin çok disiplinli bir inceleme alanı niteliği taşıdığı konusunda farklı görüşler ileri sürülmektedir. Bu disiplinler arası ve çok disiplinlilik arasında farklılık diğer disiplinlerle yapılan işbirliğinin yoğunluk ve derecesinden kaynaklanır.⁸⁸

Çalışma ilişkilerinin disiplinler arası nitelikte bir inceleme alanı olduğu görüşünü savunanlar çoğunluktadır. Örneğin Dunlop'a göre çalışma ilişkileri tarih, ekonomi, siyaset bilimi, psikoloji, hukuk gibi birçok disiplinin yalın bir birikimi olmaktan öte bu disiplinlerin karşılaştıkları bir kavşak alanıdır.⁸⁹

Sanayi Devrimi ile başlayan sanayileşme hareketi, çalışma ilişkileri sisteminin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bunun sonucu olarak çalışma ilişkileri ile ilgili teorik ve felsefi çalışmalar ve yasal düzenlemeler yapmak zorunlu hale gelmiştir.

Çalışma İlişkileri Teorisini açık olarak geliştiren Amerikalı iktisatçı John Dunlop'tır. Dunlop, çalışma ilişkileri sistemini, toplumun ekonomik sisteminin bir parçası olarak değil, fakat onun ayrı bir alt sistemi olduğu ve sadece kısmen ekonomik ve politik karar verme mekanizmaları ile ilişkisi olduğu üzerinde yoğunlaşmıştır.⁹⁰

⁸⁷ Çetik ve Akkaya, **a.e.** , s. 16

⁸⁸ Tokol, **a.e.** , s. 4

⁸⁹ **A.e.**,s.5.

⁹⁰ **A.e.**, s.5

Dunlop için çalışma ilişkileri sistemi, belirli aktörlerden, çerçevelerden ve çalışma ilişkileri sistemini bütünleştiren ideolojilerden ve işyerindeki aktörlerin yönetilmesi için oluşturulan kurallar bütününden ibarettir. Aktörler yönetim hiyerarşisini ve temsilcilerini, işçiler ve temsilcilerini ve devlet yetkilileri gibi uzmanlaşmış üçüncü taraf kurumlarını içerir. Aktörlerin kararlarını ve faaliyetlerini etkileyen çevresel çerçeve ise, işyerinin teknolojik özelliklerini ve iş topluluğunun piyasa veya bütçesel kısıtlamaların yapısını ve daha büyük topluluktaki gücün konumunu ve dağılımını içerir. Farklı çevresel çerçeve içindeki taraflar arasındaki ilişki her bir aktörün yerini ve rolünü tanımlayan ideoloji ve ortak inançlar manzumesi tarafından yönetilir.⁹¹

En iyi ihtimalle sistem analizi, teori değil çalışma ilişkilerinin tanımlanmasıdır. Çalışma ilişkileri tamamen endüstrideki istikrar ve düzenlemenin sağlanması ile ilgilidir. Sistem teorisi, Dunlop'un orjinal görüşünden belli ölçüde farklı olsa da, değişkenler ve değişkenler arasındaki geri dönüşüme ne kadar dikkat edilirse edilsin yine de vurgunun düzen ve istikrar üzerine devam ettiği görülmektedir.

Oxford Okulu da, çalışma ilişkileri sistemini, kurallar sistemi olarak belirtmektedir. Bu kurallar farklı şekillerde olabilir. Bunlar, yasal ve politik düzenlemelerde, sendika düzenlemelerinde, toplu anlaşmalarda, sosyal anlaşmalarda, yönetim kararlarında, gelenek ve uygulamalarda görülür. Benzer şekilde, Hugh Clegg, çalışma ilişkilerinin “kuralların yapılma, değiştirilme, yorumlanma ve yönetilme yöntemleriyle birlikte istihdam ilişkilerinin incelenmesi ve yönetilmesi” olduğunu ileri sürmektedir. Kurallar süreçte yer alan sendikalar, işveren kuruluşları, devlet organları gibi örgütlerden soyutlanarak anlaşmaz. Çünkü bu örgütlerin her birinin kendilerine özgü otorite kaynakları vardır. Sonuç olarak, kurallar birlikte, tek taraflı sendika düzenlemesi veya kanuni yükümlülük yoluyla yapılır. Fakat çalışma ilişkilerini iş düzenleme kurumlarının incelemesi şeklinde tanımlanarak kanunun kişiler arasındaki ilişkilerden ziyade kurumlar arasındaki ilişki şeklinde algılanmasına neden olabilir. Böyle bir inceleme, faaliyetler endüstri ve çalışma ilişkileri olan gerçek ve aktif durumdaki çalışanların ihmal edilmesine yol açabilir.⁹²

Bir süreç olarak incelemeye devam edildiğinde sanayi devriminden sonra başlayan sanayileşme hareketi ve sanayileşme hareketinin ortaya çıkardığı yeni

⁹¹ A.e., s.6.

⁹² Cahit Talas, **Toplumsal Politikaya Giriş**, S. Yayınları, Ankara, 1992, s. 25

sosyal sistem içinde endüstri ilişkilerinin de yapısı yavaş yavaş belirlemeye başlamıştır. Bu dönemde çerçevesi belirmeye başlayan endüstri ilişkileri sistemi, ilkel bir özellik arz etmekteydi. Çünkü bu dönemde ekonomik hayatı ve çalışma ilişkilerini belirleyen temel etkenler loncalardı. Loncalar olarak adlandırılan bu teşkilat kapalı ve disiplinli bir topluluk ruhunu yansıtmaktaydı⁹³.

Ortaçağın üretim sisteminde egemen olan loncalarda çalışanlar günümüz anlamında işçi değildi. Bu düzenin işçileri durumunda bulunanlar kalfalar ve çıraklardı. Bunları işçiden ayıran en önemli fark; kalfa ve çıraklar sürekli olarak işçi kalmak zorunda değillerdi. Belirli bir zaman ve vasıf seviyesine ulaştıktan sonra ustalık statüsüne geçmeleri mümkündü. Yani işçiler işveren olabilirdi. Bütün hayatları boyunca işçi kalmak zorunda değillerdi. Usta-çırak ilişkisi daha çok örf adet kurallarına göre işliyordu. Lonca düzeninde çalışma ilişkilerinin belirlenmesine etkin olan usta idi.⁹⁴

Endüstri ilişkileri sisteminin gelişimindeki diğer önemli adım, işçilerin mesleklerinde önemli bir değişim ve yenilik ortaya çıkaran el sanatları sisteminin gelişmesidir. Bu değişimin önemli özelliği, zanaatkarların hizmetlerinden ziyade ürettiklerini satmak için gerekli ortamı oluşturmalarıdır. Yeni sistemle beraber yeni meslekler, yeni istihdam biçimleri ve yeni otorite şekilleri ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu dönemde tüccarlar ürettiklerini satmak, hammaddeyi sağlamak, mallarını pazarlamalarıyla ticaret hayatı yeni bir boyut kazanmış oluyordu⁹⁵.

Sanayi Devrimi'nden günümüze kadar olan dönemde, çalışma ilişkilerinin geçirdiği uzun gelişme dönemi incelendiğinde, bu gelişme dönemi bütün safhaları açık bir şekilde göze çarpmaktadır. Bu değişkenlerin ayırt edilmesindeki değişimler ve dönemler endüstri ilişkileri sisteminin de çerçevesini belirlemektedir. Örneğin Edward Gross, bu sistemde, belli başlı dört değişkene işaret etmektedir. Bunlar,⁹⁶

- Kurumsal çevre,
- Statüler ve otorite,
- Bireylerin mesleği,
- Yüz yüze çalışma gruplarının doğası.

⁹³ Orhan Türkdoğan, **Sanayi Sosyolojisi, Türkiye'nin Sanayileşmesi**, Töre Devlet Yayınevi, Ankara, 1981, s. 130-131

⁹⁴ Talas, a.e., s. 27

⁹⁵ Selim Somçağ, **Avrupa Feodalizminin Evrimi**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994, s. 33

⁹⁶ Türkdoğan, a.e., s.132.

Gross'un bu model ile toplumların endüstri ilişkileri sistemlerinin bir analizini yaptığı görülmektedir. Buna karşılık endüstri ilişkilerinde sistem yaklaşımını ilk defa ele alan Dunlop olmuştur.

Dunlop çalışma ilişkileri sistemine aktörlerden, bağlamlardan, ideolojilerden ve kurallardan oluşan bir bütünlük içinde bakmıştır. Bütün bunlardan hareketle biraz farklı bir model tanımını vermektedir. Dunlop değişen çalışma ilişkileri sisteminde üç temel aktör grubunu tanımlamaktadır. Bunlar, 1- Çalışanlar ve örgütleri, 2- Yöneticiler ve örgütleri, 3- Çalışanlardan ve çalışma şartlarından sorumlu hükümet kuruluşlarıdır. Yine Dunlop'a göre çalışma ilişkilerinde temel amaç, çalışma ilişkileri sistemini oluşturan her bir aktörün sistem içindeki mevcut yerinin ve rolünün ne olması gerektiğidir.⁹⁷

Günümüzde çalışma ilişkileri sisteminin birden çok anlamı ve ifade edilme biçimi olduğu görülmektedir. Sanayileşmenin günümüzde olanca hızıyla devam etmesi hiç kuşkusuz çalışma ilişkileri sisteminin önemi ve kapsamının genişlemesine neden olmaktadır. Bu yüzden ekonomik ve sosyal alanda ne zaman köklü bir değişim yaşansa çalışma ilişkileri sistemi bundan etkilenmektedir.

Çalışma ilişkileri sisteminin dinamik bir yapıya sahip olduğu açıktır. Zaman içinde meydana gelen gelişmelerin de etkisiyle bir başkalaşım geçirmektedir. Sanayi devriminden günümüze kadar olan dönem boyunca çalışma ilişkilerinin gelişim süreci incelendiğinde bu durum bariz bir şekilde görülmektedir. Fakat sistemi meydana getiren ve esaslarını belirleyen kaideler hiçbir zaman değişmemiştir. Bu kaideler işçi, işveren ve devlettir. Çalışma ilişkilerinin gelişim süreci değişik dönemlere ayrılabilir:

Bunlardan ilki işçi ve işveren ilişkilerinin bireysel sözleşmeler çerçevesinde belirginleştiği, devlet müdahalesinin olmadığı, iş piyasasının arz ve talep dengeleri içinde çalıştığı başlangıç safhasıdır. Bu döneme Fransız Devrimi'nin düşünceleri etkili olmuştur. Liberal düşünce hukuki ve ekonomik sisteme yansımış, birey ile devlet arasında yer alan ekonomik ve sosyal örgütlerin ortadan kaldırılması öngörülmüştür. Bu düşünce işçi ve işveren ilişkilerine etki yapmıştır. Kişilerin kendi haklarını kendilerinin savunacakları bir düşünce sistemi oluşmuştur. Endüstri kesimindeki işçilerin asgari gücü etkileyecek kadar güçsüz oluşu ve birtakım

⁹⁷John Dunlop, The Challenge of Human Resources Development, Industrial Relations, Vol:31, Winter, 1992, s. 7.

olumsuz gelişmeler devletin sosyal sorunlara daha uzak kalmasına neden olmuştur. Ve art arda gelen ekonomik krizler ve etkileri ise devleti ekonomik ve sosyal alana müdahaleye zorlamıştır.⁹⁸

İkinci dönemde ise; örgütlenme haklarının yaygınlık kazanmasıyla ulaşılan toplu ilişkiler oluşmuştur. Bu dönemde devletin rolü artmış sosyal devlet anlayışına ulaşılmıştır. Hukuksal bir gelişme ile bireysel iş hukuku ve toplu iş hukuku kavramları yaratılmış, böylece işçi ve işveren taraflarının örgütlenmesiyle endüstri ilişkileri toplu ilişkiler, kurumsal ilişkiler biçimine dönüşmüştür.⁹⁹

Bu süreçte üçüncü bölümde ise, devletin müdahaleci rolü ve yasal düzenlemelerin rolü varlığını sürdürmekle birlikte kazanmış devlet taraflar arasında denge ve uzlaşma sağlayıcı rol oynamaya yönelmiştir.¹⁰⁰

Dördüncü ve son dönem ise, 1970 sonrası başlayan ve günümüze kadar devam eden dönemdir. Bu dönemde çalışma ilişkileri çok sayıda mikro ve makro düzeyde değişimden etkilenmiş ve etkilenmeye devam etmektedir. Bu değişimler arasında dünya ekonomisindeki yapısal değişimler (1970 sonrası başlayan ekonomik kriz, güç dengesinin Atlantik'ten Pasifiğe kayması, Japonya'nın yükselişi, artan rekabet, küreselleşme, doğu bloğunun çözülmesi, liberal pazar ekonomilerinin üstünlüğü, çokuluslu şirketlerin yükselişi), yeni teknolojilerin ortaya çıkışı, istihdamın sektörel dağılımında ve işgücünün niteliğindeki değişimler, yönetim ve organizasyondaki değişimler sayılabilir¹⁰¹.

Bütün gelişmeler ışığında rekabet koşulları, bireysel haklara yönelik artan talepler, yönetim şekillerinde artan işbirliği olanaklarının çalışma ilişkilerinde kurumların öneminde azalmaya, bireyin öneminde artışa neden olmaktadır. Bu süreç ışığında üç genel eğilimden söz edilir. Bunlar; çalışma ilişkilerini düzenleyen normların yeniden düzenlenmesi ile çalışma koşullarının geliştirilerek sistemin ekonomik değişmelere uyumunu sağlamak, devletin çalışma ilişkilerine müdahalesinin nitelik değiştirmesi, sendikaların daha savunmacı pozisyona çekilerek işverenlerin aktifliğini arttırmasıdır.

⁹⁸ a.e., s.9

⁹⁹ a.e., s.9

¹⁰⁰ a.e., s.9

¹⁰¹ a.e., s.9

Gelişmiş ülkelerde yeni gelişmeler içinde sendikasız çalışma ilişkilerine kadar giden senaryolar üretilmiş ve tartışmalar yapılmaya başlanmıştır. Çok taraflı geleneksel sistemin devam etmesi halinde işbirliğine dayanan korporatist sistemin gelişeceği ileri sürülmektedir. Ancak gelecekte ortaya çıkan gelişmeler sonucunda sendikaların zayıfta olsa varlıklarını sürdürememeleri halinde inisiyatifin tamamen yönetimin eline geçeceği bir çalışma ilişkileri sistemi ortaya çıkacağı da belirtilmektedir. Bu durumda sendikasız çalışma ilişkileri gelişebildiği gibi insan kaynakları yönetiminin çalışma ilişkilerinin yerini almasının söz konusu olabileceği ileri sürülmektedir. Sanayi ötesi ekonomilere geçiş sürecini yaşayan ülkelerde her iki yönde gelişmelere de rastlandığı belirtilmektedir¹⁰².

İşte bu dönem ve süreçler ışığında bakıldığında ise, çalışma ilişkileri açısından 1980'ler ve sonraları oldukça heyecan verici dönemler olmuştur ve olmaya devam etmektedir. Çünkü 1930 ve 40'lardan bu yana çalışma ilişkileri alanında en hızlı ve yoğun değişme hiç kuşkusuz 1980 sonrasında yaşanmıştır. 1940 sonrasındaki yaklaşık otuz yıl içerisinde sivil hakları, yabancı rekabeti özellikle Japon rekabetinin artışı ve birçok sanayide rekabetin gündeme gelmesi, tekellerin kırılması, bilgisayarın hızla yayılması gibi önemli gelişmeler yaşanırken, çalışma ilişkileri bu gelişmeler karşısında yapısal bir dönüşün süreci geçirmektedir. Bu sürecin özünde sendikaların çalışma ilişkileri sisteminin ortaya çıkışından günümüze kadar olan dönem boyunca ileri sürülen bütün tezlerde sendikalar bu stratejilerin odak noktası olmuşlardır. Sendikalar çoğunlukla örgütlü endüstrilerde sendikasız modelden korunarak 1980'lere, işçi maliyetlerinin artmasıyla ortaya çıkan krize kadar geleneksel rollerini sürdürmüşlerdir.¹⁰³

Günümüzde ise durumun oldukça değiştiği görülmektedir. Nitekim 1980'lerden sonra başlayan ekonomik ve sosyal alandaki gelişmelerin etkisiyle artık ileri sürülen senaryolarda sendikaların ya olmadığı ya da çok az bir role sahip olduğu söylenebilir.

Endüstri ilişkileri yerine sendikasız endüstri ilişkileri kavramını kullanmak, tüm istihdam ilişkilerini içine alacak şekilde konunun sınırlarının yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Endüstri ilişkileri sisteminde meydana gelen

¹⁰² Nusret Ekin, **Endüstri İlişkileri**, 5. Baskı, İstanbul, 1989, s.10-1.

¹⁰³ George Strauss, **Human Resource Management in USA, The Handbook of Human Resource Management**, Edited by Brion Towers, Blackwell Published Oxford, 1992, s.1.

değişikliklerle ilgili olarak ortaya çıkan tartışmaların çoğu kurumsal seviyedeki değişmelerle ilgilidir. Bununla beraber, kuruluş ve firmaların genel ekonomik başarısı, yeni teknoloji yatırımı, verimlilik ve ücret düzeyleri olarak endüstri ilişkilerinde elde edilen sonuçların incelenmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu sonucun elde edilmesinde sendikalı kuruluşların mı yoksa sendikasız icraatının mı daha önemli olduğu söz konusu olmuştur.¹⁰⁴

Özellikle günümüzde yaşanan hızlı değişim süreci içinde sendikal hareketin ve endüstri ilişkilerinin temel geleneklerini ve varsayımlarını değerlendirmek oldukça zordur. Bütün bu gelişmelerin sonucu olarak, endüstri ilişkileri sisteminin uçayağından biri olan sendikalar ortadan kalkmasa bile rolleri azalacak gibi görülmektedir. Bu sistemde devlet, sisteme seyirci fakat yasal çerçeveyi de oluşturan ve piyasanın rekabetçi yapısına göre hareket eden bir konuma gelmektedir. Sistemde etkin olan güçler; devlet düzenlemeleri, işveren ve piyasa şartlarıdır. Dolayısıyla sistemin genel çerçevesini de bunların belirleyeceği ve sistem içinde daha etkin bir hale gelecekleri açıktır.

1.4.2. Özelleştirmenin Sendikacılığa Etkisi

Bir işletmenin kamu sektöründen özel sektöre devri, yönetim, çalışma ve endüstri ilişkileri alanında köklü değişiklikler meydana getirmektedir. Özelleştirilen birçok işletmede makro düzeyde yönetim, örgütlenme biçimi, işçi-işveren ilişkileri, sendikacılık ve toplu pazarlık sistem ve geleneği değişirken mikro düzeyde ise işçilerin çalışma koşulları, ücret, kıdem ve terfi sistemleri değişmektedir¹⁰⁵.

Özelleştirme kamu ve özel sektör ayırımının önemli olduğu ülkelerde, işgücünün sektörsel dağılımını değiştirmekte, özel sektörde çalışanların toplam işgücüne oranını yükseltmekte ve kamu ve özel sektör sendikalarının üye sayılarını ve sendikalaşma oranlarını etkilemektedir. Ayrıca özelleştirme dolayısıyla işgücü daralması görülen iktisadi faaliyet kollarındaki sendikalı işçi sayısı azalırken, bu faaliyet kollarında işsiz kalarak sektör değiştiren işgücünün yeniden çalışmaya başladığı iktisadi faaliyet kollarındaki sendikalı işçi sayısı artmaktadır¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Ekin, a.e., s.13.

¹⁰⁵ Halis Yunus Ersöz ve Diğerleri, “Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Çalışanların Mülkiyet Sahipliği”. **İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları**, 46. Kitap, İstanbul Üniversitesi Yayını No: 4441, İstanbul, 2003, s.4-5.

¹⁰⁶ A.e., s. 116.

ICFTU'nun 17. Dünya Kongresinde (3-7 Nisan 2000) sunulan "Sosyal Adaletin Küreselleştirilmesi-21. Yüzyılda Sendikacılık" adlı politika belgesinde 'yoğun yığınsal üretim çağıının sona erdiği ve sendikaların çok sayıda küçük istihdam birimini örgütlemek ve temsil etmek durumunda olduğu ve toplu pazarlığın dağınmışlaştığı, ayrıca sendikaların çok sayıda yerel temsilciyi örgütlemek, eğitmek ve desteklemek zorunda kaldığı, örgütlenme ve sendikal hizmet giderlerinin arttığı' bildirilmektedir¹⁰⁷.

Türkiye'de küçük ölçekli işyerlerinde sendikalaşma eğilimi, pek çok ülkedeki gibi son derece düşüktür. Genellikle küçük işyeri işvereni, işyerinde çalışan işçilerin sendikalara üye olmasını hoş karşılamamakta, ya sendikalaşan işçilerinin hizmet akitlerini feshetmekte, ya da işyerinde sendikanın yetki kazanmasını önleyecek tedbirlere başvurmaktadır¹⁰⁸. Ancak işyeri ölçeği büyüdükçe sendikalaşma oranı da artmaktadır. Bu durumda küçük ölçekli işletmelerde çalışan işçilerin, işlerini kaybetme korkusuyla büyük ölçekli işletmelerde çalışanlara oranla sendikalaşma eğilimleri daha zayıf olmaktadır¹⁰⁹.

Kamu kesiminde; örgütlenebilir az sayıda büyük işyerinin bulunması ve sendikal örgütlenmenin herhangi bir engelle karşılaşmaması sonucunda kamu kesiminde sendikalaşma oranı, Türkiye'de dâhil pek çok ülkede özel kesime göre daha yüksek olmaktadır. Buna bağlı olarak özelleştirme sonucunda istihdamdaki muhtemel daralma nedeniyle sendikalar önemli bir güç kaybına uğramaktadırlar. Ayrıca istihdam seviyesinin daralmasından bağımsız olarak, özelleştirme neticesinde teşebbüslerin küçük üretim birimlerine dönüşmesi de, sendikaların örgütlenme faaliyetlerini güçleştirmektedir.¹¹⁰ Ancak sendikaları; sendikalaşma konusunda, istihdam seviyesinin düşmesi ve işletme ölçeğinin küçülmesinin ötesinde, özel sektör işverenin sendikalara karşı olan tavrı endişeye sevk etmektedir¹¹¹.

¹⁰⁷ Petrol İş, "21. Yüzyılda Sendikalar-Küreselleşmenin Sendikal Yapılar ve Faaliyetler Üzerindeki Etkisi", **21. Yüzyılda Sendikalar**, Petrol İş Yayın No: 66, İstanbul, 2001, s. 34.

¹⁰⁸ Nusret Ekin, **Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1993, s.58.

¹⁰⁹ Adnan Mahiroğulları, "Türkiye'de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar", **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 175.

¹¹⁰ M. Polat Soyer, "Türkiye'de Özelleştirmenin İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkardığı Sorunlar", **Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri**, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara, 1998, s. 77.

¹¹¹ Alper, a.e., s. 114.

Tablo 2. Çalışan Sayısına Göre İşyeri Büyüklük Grupları

Ölçekler	Çalışan Sayısına Göre İşyeri Büyüklük Grupları	Dağılım (%)
Mikro	0	1,38
Mikro	1-9	94,94
Küçük	10-49	3,09
Orta	50-99	0,30
Orta	100-150	0,10
Orta	151-250	0,08
Büyük	251+	0,11

Kaynak. DİE'den aktaran Reha Saydan ve Rengin Ak, "Ekonomik Kalkınma Sürecinde Kobilerin Avrupa Birliği'ne Uyumu", **5. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Cilt: 2, Horasan Basım, Kocaeli, 2006, s. 536.

Bu bağlamda, ÇSGB'nin 1993¹¹² Ocak istatistiklerine göre; 1-9 işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan toplam 897.317 kişiden sadece 84.561'i sendika üyesi olup, sendikalaşma oranı % 9,4'tür. 10-24 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranı yaklaşık % 20 civarında iken, 25-49 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranı %30, 50-99 işçi çalıştıran işyerlerinde % 40 civarındadır¹¹³. 100-249 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranı Türkiye ortalamasının üzerinde olup sendikalaşma oranı % 65'leri geçmektedir. 250-499 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranındaki artış eğilimi sürmekte, sendikalaşma oranı % 95'ler civarında seyretmektedir. Dolayısıyla işyeri ölçeği büyüdükçe sendikalaşma ile ilgili genel eğilimlere uygun olarak sendikalaşma oranları da artmakta, 500 ve daha fazla işçi çalıştıran gerek kamu, gerekse özel kesim işyerlerinde sendikalaşma oranı yüzde yüzlere yaklaşmaktadır¹¹⁴.

Tablo 2'ye bakıldığında çalışanların % 95'nin, 10 kişinin altında çalışılan işletmelerde istihdam edildikleri ortaya çıkmaktadır. Büyük ölçekli işletmelerde istihdam edilenlerin sendikalaşmaya olumlu baktığı hesap edilirse, Türkiye gibi çalışanların büyük çoğunluğunun KOBİ'lerde istihdam edildiği ülkelerde örgütlenmenin güçleşmesini düşünmek zor olmamaktadır. Kamunun sahip olduğu ve büyük işyeri niteliğindeki işletmelerin özelleştirilmeleri ile buralardaki sendikaların örgütlülüğün sürmesi çok zor olacaktır. Daha fazla sayıda firma işlerinin belli bölümünü sözleşmeyle dışarıya vermekte, en kârlı işleri ellerinde tutmakta ve daha

¹¹² Adnan Mahiroğulları'nın belirttiğine göre ÇSGB'nin hazırladığı istatistiklerde işyeri ölçeğine göre sendikalı işçi sayısı 1993 yılına kadar ayrı olarak verilmiş, sonraki yıllarda ayrı olarak verilmemiştir.

¹¹³ Yüksel Akkaya, "Türkiye'de Sendikalaşma ve Bazı Özellikleri", **İktisat Dergisi**, Sayı: 332, Kasım 1992, s. 55.

¹¹⁴ Mahiroğulları, **a.e.**, s. 175-176.

az kârlılarını taşeronla vermektedirler. Bu sayede, işsizlik dönemlerinde fazla işgücünü ellerinin altında tutmak zorunda kalmaktan kurtuldukları gibi sendikal örgütlenmeyi de engellemeye çalışmaktadırlar¹¹⁵.

Türk sendikacılığı, kamu kesimi ağırlıklı bir sendikacılık olup, bu kesiminde çalışan işçilerin örgütlenme eğilimi özel kesime göre oldukça yüksek olmaktadır. Kamu kesiminde sendikalaşma oranı, mükerrer yazılım nedeniyle resmi istatistiklerde % 100'ün üzerinde görülse de, gerçekte bu oranın % 90'lar seviyesinde olduğu tahmin edilmektedir.¹¹⁶ Özel kesimde sendikalaşma oranı, işyerlerinin genellikle küçük ölçekli olması, özel kesim işverenlerinin sendikalaşmaya pek sıcak bakmaması gibi nedenlerle Türkiye ortalamasının altında olup, Temmuz 2000 istatistiklerine göre % 41,78'dir. Tabi özel sektörde kayıt altına alınmayan çalışanları da hesap edersek sendikalaşma oranı daha da düşmektedir.¹¹⁷

Alper'e göre; özelleştirme ile sendikal faaliyetlerin olumsuz etkileneceği, birçok gelişmekte olan ülkede sendikal hareketin, kamu desteği ile geliştiği ve kamu işyerlerinde teşvik edildiği ve ayrıca, ülkemizde sendikal hareketin gelişmesinin ve sendikacıların yetişmesinin ancak kamu kesimi işyerlerinden gelen destek ve hoşgörü ile gerçekleştiği¹¹⁸ belirtilmektedir.

ÇSGB'nin çalışma hayatı ile ilgili istatistikleri düzenli olarak yayımlamaya başladığı yıl olan 1984'te 1.427.744 olan sendikal işçi sayısı Temmuz 2006'da 3.001.027'ye ve Temmuz 2009 da 3.232.679 a ulaşmış, 26 yıllık süreçte sendikal işçi sayısı nispeten istikrarlı bir şekilde yaklaşık iki kat artmıştır. Aşağıdaki tablo incelendiğinde, Temmuz 1996'da 4 milyona yakın kayıtlı işçiye karşı 2.708 bin işçi sendikalıdır. Toplam oran ise % 66,86'dır. Genelde Temmuz 2000'e kadar % 66-68 arası seyreden sendikal işçi oranı, ÇSGB'nin ölenleri, ayrılanları, emekli olanları ve mükerrer kayıtları ayıklayarak güncellemesi neticesinde Temmuz 2000'de % 54'lere düşmüştür. Temmuz 2001'de % 56,88'e çıkmış ve ondan sonra istikrarlı bir çizgi

¹¹⁵ Edna Bonacich ve Fernanda Gapasin, "Örgütlenmeyenleri Örgütlemek", **Küreselleşme ve Sendikal Örgütlenme**, Petrol İş Yayın No: 80, İstanbul, 2003, s.17-18.

¹¹⁶ Kuvvet Lordoğlu ve Özgür Müftüoğlu, "Çalışma İlişkilerinde Yeni Bir Boyut: Özelleştirme ve Etkileri", **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**, İkinci Baskı, Ankara,1998. s. 137.

¹¹⁷ Mahirogulları, a.e., s. 177.

¹¹⁸ Alper, a.e., s. 118.

takip etmiştir. Temmuz 2006 verilerine göre % 58,21 oranındaki sendikalı işçi sayısı Temmuz 2009 da % 59,88 e çıkmıştır.¹¹⁹

Ayrıca 1998’de Kamu İş’e üye işyerlerinde çalışan sendikalı işçi sayısı 215.469 olup, sendikalı işçinin çalışan işçiye oranı % 99’dur. 1998 yılında 280.850 kişinin kamuda işçi statüsünde çalıştığı göz önüne alınırsa oranın yüksekliği ortaya çıkmaktadır. Aynı yıl ise toplam sendikalı işçi sayısı (Temmuz-1998) 2.923.546 olup sendikalı işçinin çalışan işçiye oranı % 67.56’dır.¹²⁰

Tablo 3. Yıllara Göre İşçi Sayısı ve Sendikalaşma Oranları

Yıllar	Toplam İşçi Sayısı	Sendikalı İşçi Sayısı	Sendikalaşma Oranı
1996	4.051.295	2.708.784	66,86
1997	4.215.375	2.774.622	65,82
1998	4.327.156	2.923.546	67,56
1999	4.381.039	3.037.172	69,33
2000	4.521.081	2.468.591	54,6
2001	4.562.454	2.609.672	57,2
2002	4.572.841	2.680.966	58,63
2003	4.781.958	2.751.670	57,54
2004	4.916.421	2.854.059	58,05
2005	5.022.584	2.945.929	58,65
2006	5.154.948	3.001.027	58,21
2007	5.154.948	3.001.027	58,21
2008	5.414.423	3.179.819	58,72
2009	5.398.296	3.232.679	59,88

Kaynak. ÇSGB, İstatistikler, <http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/cs.gb.portal?page=istatistikler&id=iscisayisi>, Erişim Tarihi: 18.12.2010.

Çalışma istatistikleri ve aşağıdaki tablo incelendiğinde, hane halkı işgücü anketleri sonuçlarındaki ücretliler toplamı alındığı vakit Türkiye’de sendikalaşma oranının % 25’ler civarında olduğu söylenebilir. Ayrıca Kamu İş yayını ile kamuya ait işyerlerinde sendikalaşma oranın yüksek olduğu belli olurken, özel sektörde sigortasız çalışan işçilerin de olduğunu düşünülürse, özel kesime ait işyerlerinde sendikalaşma oranın düşük olduğunu ve kamuya ait işyerlerinin özelleştirilmesi ile

¹¹⁹ Kamu İş, **Türk Çalışma Hayatı ve Ekonomisi ile İlgili Tablolar**, Kamu İş Yayınları, Ankara, 1999, s. 1.

¹²⁰ A.e., s.2.

sendikalaşmanın daha da azalabileceği düşünülebilir. Bunun yanı sıra ‘sözleşmeli personel’ ve ‘özel güvenlik görevlilerinin’ yasal olarak örgütlenme hakkından yoksun olduğunu da unutmamak gerekir.

1980’li yıllarda gündeme gelen özelleştirmeye hazırlık amacıyla KİT’lerde sözleşmeli personel uygulanmıştır. Kararname yürürlüğe girmeden önce sadece 260 olan sözleşmeli personel sayısı, kararnamenin yürürlüğe girmesiyle 200.000’lere, bugünkü rakamlarla yaklaşık 280.000’lere ulaşmıştır.¹²¹

Tablo 4. Toplam Ücretli Sayısına Göre Sendikalaşma Oranları

Yıllar	Toplam Ücretli Sayısı*	Sendikalı İşçi Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
1990	7.290.000	1.997.564	27,4
1991	7.171.000	2.130.811	29,7
1992	7.584.000	2.254.271	29,7
1993	7.648.000	2.485.681	32,5
1994	7.631.000	2.644.417	34,6
1995	8.504.000	2.667.014	31,3
1996	8.554.000	2.708.784	31,6
1997	9.790.000	2.774.622	27,72
1998	9.972.000	2.923.546	28,64
1999	9.824.000	3.037.172	30,90
2000	8.354.000	2.468.591	29,54
2001	8.385.000	2.609.672	31,12
2002	8.979.000	2.680.966	29,84
2003	9.042.000	2.751.670	30,42
2004	10.693.000	2.854.059	26,69
2005	11.435.000	2.945.929	25,75
2006	12.028.000	3.001.027	24,95
2007	12.534.000	3.001.027	24,95
2008	12.937.000	3.179.819	24,57
2009	13.762.000	3.232.000	23,48
2010	14.876.000	3.323.000	22,33

Kaynak. Adnan Mahiroğulları, “Türkiye’de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, s.175/ ÇSGB, İstatistikler, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, Erişim Tarihi: 01.07.2013.

* Toplam ücretli sayısı, yıllara göre Hane Halkı İşgücü Anketlerinde yer alan ücretli sayısını göstermektedir.

Finans sektöründe örgütlenmeye ilişkin tüm çabalara karşı; bir işletmede özelleştirme ile işverenin değişmesi neticesinde (Ankara Anonim Türk Sigorta

¹²¹ Toker Dereli, “Özelleştirmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi”, **Basisen Dergisi**, Sayı: 51, Ekim 1993, s.24.

Şirketi) sendikasızlaştırma politikaları uygulanarak işletmede örgütlülük sona ermiş (Koç Allianz Sigorta A.Ş.), bir işletme ise finansal krizden dolayı TMSF'ye devredilip daha sonra BDDK kararı ile kapatılmıştır¹²².

Haziran 2001 itibariyle 1545 Petrol-İş Sendikası üyesi işten çıkarılmıştır. İşten çıkarılan işçilerin 24'ü sendika işyeri temsilcisidir. Bunun üzerine yargıya başvurulmuş ve ilgililerin göreve iadeleri sağlanmıştır. Ancak işveren, ilgili işyeri sendika temsilcilerini göreve başlatma yerine yıllık izin, ücretli izin gibi mekanizmalara başvurarak sendikasızlaştırma politikasını sürdürmüştür¹²³.

Petrol-İş'in örgütlü olduğu işyerlerinde 1990'da % 66,2 olan örgütlülük oranı 1998'de % 51,2'ye düşmüştür. Kamu sektörünün payı aynı yıllar için % 66,7'den % 49,3'e gerilerken, özel sektör içinse % 64,2'den % 54,7'ye düşmüştür. Kamu sektöründe özelleştirme amaçlı sürdürülen sendikasızlaştırma politikaları sonucu böylesine yüksek bir düşüş yaşanmıştır. Ayrıca kamu sektöründeki ciddi düşüş sonucu özel sektör oranı yüksek kalmıştır¹²⁴.

Sendikaların özelleştirme ile ilgili eleştiri ve kaygılarının odak noktasını, özelleştirilen Çitosan, Sümerbank, Teletaş, Aktaş Elektrik, Havaş gibi kurumlarda bir kısım işçilerin işten çıkarılması ve çıkarılan işçilerin yerine sendikasız ve düşük ücretli yeni işçilerin alınması oluşturmaktadır.¹²⁵

1.4.3. Özelleştirmenin Toplu Pazarlık Sistemine Etkisi

Özelleştirme faaliyeti öncesinde sektörde yalnızca tek bir işveren ile pazarlık söz konusuyken, özelleştirme uygulamaları ile birlikte birçok işveren ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak da sözleşmenin kapsadığı işgücü daralmakta, öncesinde tüm işgücü için tek bir sözleşme yapılmaktayken, işverenlerin artması sonucu hem her işveren ile ayrı ayrı sözleşme yapılması gerekmekte hem de sözleşmenin kapsadığı işgören sayısı azalmaktadır.^{126 127}

Kamu kesiminde sendikalaşma oranının yüksekliğinin de etkisiyle, işçilerin tamamına yakını toplu sözleşme kapsamındadır. Toplu sözleşmelerin kapsadığı işçi

¹²² Banka Sigorta İşçileri Sendikası, s. 193.

¹²³ Petrol İş, **Petrol Ürünleri Dağıtım Sektörü ve POAŞ**, Petrol İş Yayın No: 71, İstanbul, 2002, s. 71.

¹²⁴ Petrol İş, "Sendikasızlaştırma", **Petrol İş 97-99 Yıllığı**, Petrol İş Yayınları, İstanbul, 2000, s.735.

¹²⁵ Petrol İş Yayını, 1996,a.e., s. 263.

¹²⁶ Türk Metal İş Sendikası, **İki Bine Beş Kala Türkiye ve Dünya**, Türk-Ar., Ankara:1995, s.100 / TİSK, "Sorunlar ve Görüşlerimiz", **Türk-İş Dergisi**, Sayı:240, Ankara, 1989, s.149.

sayısı toplam sözleşme kapsamını vermektedir. Özel kesimde genellikle çok işverenli grup toplu iş sözleşmeleri görülmektedir¹²⁸.

Tablo 5 te yıllar itibariyle çalışma sosyal güvenlik bakanlığınca sendikalı işçi sayıları, bu işçilerin TİS kapsamında olanlarının sayıları ve tüm çalışanlara oranı verilmektedir.

Tablo 5. TİS Kapsamındaki İşçilerin Sendikalı İşçilere Oranı

Yıllar	Bakanlığa Göre Sendikalı İşçi	TİS Kapsamındaki İşçi	TİS Kapsamı İşçi /Sendikalı İşçi
1990	1.997.564	1.313.193	69%
1991	2.130.811	1.573.401	68%
1992	2.254.271	1.540.455	69%
1993	2.485.681	1.519.195	62%
1994	2.644.417	1.296.169	53%
1995	2.667.014	993.808	43%
1996	2.708.784	1.281.768	42%
1997	2.774.622	1.357.358	48%
1998	2.923.546	1.060.952	41%
1999	3.037.172	1.047.892	35%
2000	2.468.591	1.037.053	42%
2001	2.609.672	984.073	39%

Kaynak: “Türkiye’de Sendika Üyeliği ve Sendikalaşma İstatistikleri”, Aziz Çelik, <http://www.isguc.org/?p=makale&id=211&cilt=6&sayi=2&yil=2004>, Erişim Tarihi: 18.12.2010

Toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçi sayısını esas alarak ve bakanlığın kullandığı toplam işçi sayısına ve yöntemine bağlı kalarak yeni bir sendikalaşma oranı, daha gerçekçi bir sendikalaşma oranı bulunabilir (Tablo 6).

¹²⁸ Ergin Arıoğlu, “Dünyada Ve Türkiye’de Özelleştirme”, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara, 1994, s.138.

Tablo 6. Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanan İşçi Oranı

Yıllar	Toplam İşçi Sayısı	TİS Kapsamındaki İşçi Sayısı	Sendikalaşma Oranı
1990	3.563.527	1.313.193	36,9%
1991	3.513.064	1.573.401	44,8%
1992	3.596.469	1.540.455	42,8%
1993	3.742.380	1.519.195	40,6%
1994	3.815.261	1.296.169	34,0%
1995	3.905.118	993.808	25,4%
1996	4.051.295	1.281.768	31,6%
1997	4.215.375	1.357.358	32,2%
1998	4.327.156	1.060.952	24,5%
1999	4.381.039	1.047.892	23,9%
2000	4.521.081	1.037.053	22,9%
2001	4.562.454	984.073	21,6%

Kaynak. Türkiye’de Sendika Üyeliği ve Sendikalaşma İstatistikleri”, Aziz Çelik,
<http://www.isguc.org/?p=makale&id=211&cilt=6&sayi=2&yil=2004>, Erişim Tarihi:
18.12.2010

Bu hesaplamada toplam ücretliler değil sadece bakanlığın esas aldığı işçi sayısı esas alınacak ve memurlar ve kayıt dışı sektör hesaba katılmayacaktır. Bu esaslar dâhilinde yapılan hesaplamaya göre sendikalaşma oranı 1990-1991 yıllarında yüzde 36-44 civarında iken 2000-2001 yıllarında 21-23 seviyelerine gerilemiştir. Hem mutlak anlamda hem de oransal anlamda sendikalaşma oranı 1980’lerin ortasından günümüze ciddi bir gerileme içindedir. Özelleştirme ile birlikte kamu işyerleri, özel işyerleri haline dönüşecektir. Bu da toplu sözleşmelerden daha az işçinin yararlanmasına neden olabilecektir. Diğer taraftan, işletme toplu sözleşmelerinin yaygın olduğu kamu işyerlerinin özelleşmesiyle buralarda, işyeri toplu sözleşmeleri ve grup toplu iş sözleşmeleri yaygınlaşabilecektir. Bu da toplu sözleşmelerin yapısında bir değişikliğe neden olacaktır.¹²⁹

Kamu işyerlerinde yapılan toplu pazarlık sürecinde işveren ile sendika arasındaki görüşmelerde uyuşmazlık halinde siyasi karar mekanizmaları devreye girmektedir. İşverenin değişmesi uyuşmazlıkların çözümünde kullanılacak araçları da değiştirmektedir. İşveren olarak devlet, lokavt hakkını fazla kullanma eğiliminde değildir ve bunu bilen sendika taleplerini buna göre şekillendirerek toplu pazarlık sürecine girmektedir. Özelleştirme sonrasında toplu pazarlık görüşmelerinde siyasi

¹²⁹ Arıoğlu, a.e., s.139.

karar mekanizmaları devreden çıktığı için grev ve lokavt daha fazla başvurulana bir mücadele aracı olarak kullanılmaya başlanacaktır.¹³⁰

Kamu işyerlerinde toplu iş sözleşmelerinde, çalışanların ve temsilcilerinin çeşitli seviyelerde karar mekanizmalarına katılmalarına ilişkin hükümlerin sözleşmenin önemli unsurlarından olduğu görülmektedir. Özel sektörde ise yönetime katılma ve benzeri uygulamalar, kendi yönetim haklarına bir müdahale olarak değerlendirildiği için, git gide azaltılarak ortadan kaldırılmaktadır.

Türkiye’de endüstri ilişkilerinin kurumlaşmaya başladığı 1960’lı yıllar, işçi ve işveren taraflarının örgütlenme yetersizliği, hak arama mücadelesinin yeni başlaması ve ülkenin sosyo ekonomik koşulları gibi nedenlerle büyük iş uyuşmazlıklarının henüz ortaya çıkmadığı yıllar olmuştur. Bu yıllar boyunca özellikle kamu kesimi endüstri ilişkileri politikaların da daha ılımlı bir yol izlemiştir. Yine bu dönemde kamu kesimi toplu pazarlıkta önderlik yaparak özel kesimi de olumlu yönde etkilemiştir¹³¹

1970’li yıllara gelindiğinde, sendikalar ve işçiler toplu sözleşme ve grev hakkını yasalaştıran yasalara alışmış ve deneyim kazanmışlardır. Diğer taraftan bu yıllarda taraflar arasında gerek ekonomik, gerekse ideolojik konularda uyuşmazlıklar çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde, kamu kesiminde de 1973 petrol krizi, artan maliyetler, enflasyon ve KİT’lerin sorunlarının giderek artması sonucu bir önceki dönemdeki olumlu yaklaşımlar yerini sertleşmeye bırakmıştır. 1970-1980 döneminde, grev sayısı bir önceki döneme göre %209,2, grevde kaybolan işgünü ise, binde 116 artmıştır. Böylece toplam 1243 grev uygulamasında 19.528.000 işgünü kaybedilmiştir. Bu dönemde, uygulanan grevlerin %22,5’i, grevde kaybedilen işgününün ise %25’i kamu kesiminde olmuştur.¹³²

1980-1984 yılları arasında yüksek hakem kurulu uygulaması içinde çalışma hayatında zorunlu barış dönemi yaşanmıştır. 1984 yılından sonra, 24 Ocak 1980’de uygulamaya konan istikrar politikaları sonucu kaybedilen reel ücretleri de telafi etmek amacıyla, sendikalarının yüksek taleplerinin de etkisiyle iş uyuşmazlıkları tekrar artmaya başlamıştır. Özellikle kamu kesiminde, siyasi iktidarın ısrarla uyguladığı sınırlı ücret politikaları sendikalar üzerinde olumsuz etki yapmıştır. Bu

¹³⁰ Dereli, “Özelleştirmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi”, 1993, a.e., s.24.

¹³¹ Toker Dereli, “Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler, Enflasyon, Artan Grevler (Türkiye’de ve Dünyada Deneyimler)”, *İktisat Dergisi*, Sayı:311, Ocak, 1993, s.13.

¹³² Arıoğlu, a.e., s.140.

olumsuz etkiler sonucunda, özellikle 1988 ve 1989 yıllarında bir tepki olarak sendikaların talepleri önemli boyutlara varmıştır. 1984-1989 yılları arasında, toplam 680 grev uygulanmış ve bu grevlerde 7.200.000 işgünü kaybedilmiştir. Bu dönemde uygulanan grevlerin %3,4'ü, grevde kaybedilen işgünlerin ise yaklaşık %40'ı kamu kesiminde gerçekleşmiştir ¹³³.

1990 ve 1991 yıllarındaki toplam grevlerin %5,1'i, grevde kaybolan işgününün ise %35,1'i kamu kesiminde gerçekleşmiştir. 1992 ve 1993 yılının ilk altı ayında ise bu dönemdeki toplam grevlerin %39'u, grevde kaybolan işgününün ise %54,6'sı kamu kesiminde gerçekleşmiştir. Görüldüğü gibi, grev uygulamaları özellikle 1970'li yıllarda ve 1980'li yılların sonlarından itibaren artmış ve 1992 yılından itibaren azalma eğilimine girmiştir. Kamu kesiminde grevler genellikle siyasi iktidarda bulunanların uygulamış oldukları politikalardan etkilenmiştir. Bu nedenle özellikle 1988 yılından sonra kamu kesiminde grev uygulamaları artmıştır ve 1988, 1989 ve 1992 yıllarında grevde kaybolan işgünü özel kesimden fazla olmuştur. ¹³⁴

Kamu kesiminde grevde kaybedilen işgünün fazla olmasına karşın, grev sayısı oldukça azdır. Bunda en önemli etken, kamuda çok sayıda işçiyi kapsayan işletme toplu sözleşmeleri yapılmasıdır ¹³⁵.

Kamu kesimindeki kıdem ve statü gibi faktörlere bağlı olan ücret sisteminin yerini verimliliğe bağlı ücret belirlenmesi almakta ve çalışma şartları özel sektör işvereni anlayışı yönünde değişmektedir. Çalışma karşılığı olmayan sosyal haklar sınırlandırılmaktadır. Özellikle son yıllarda kamu ve özel kesimde uygulanan grevlerde kaybolan işgünü sayısında önemli farklılıklar bulunmamaktadır. ¹³⁶

Ancak kamu kesiminde grev sayısının daha az olduğu görülmektedir. Bu anlamda özelleştirme ile KİT'lerin özel sektöre devredilmesiyle, grevde kaybolan işgününde bir değişme olmayabilir ancak, bu işletmelerin daha küçük işyerleri haline gelmesiyle ve özel kesimde az sayıda işçiyi kapsayan işyeri toplu sözleşmeleri tercih edildiği için grev sayılarında artış beklenebilir.

¹³³ Dereli, "Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler, Enflasyon, Artan Grevler (Türkiye'de ve Dünyada Deneyimler)", 1993, **a.e.**, s.15.

¹³⁴ **A.e.**, s.16.

¹³⁵ Arıoğlu, **a.e.**, s.141.

¹³⁶ Alper, **a.e.**, s.123.

1.4.4. Özelleştirmenin Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Genel olarak piyasa ekonomisinde tekellerin ve eksik rekabet koşullarının yaygınlığı, üretim faktörlerinin akışkanlığının yetersizliği, eksik ve yetersiz bilgi, risk unsuru, geleceğin belirsizliği ve gelir dağılımındaki dengesizlikler, makro düzeyde kaynakların etkin dağılımını engeller. Bunun yanında, piyasa ekonomisinde kar güdüsüne göre yatırım yapıldığından, özel kesimin doğası gereği kısa dönemde yüksek kar sağlama eğilimi, kaynak dağılımında etkinsizliğe yol açabilir. Özel işletmeler, ülke ekonomisine katkısı önemli, toplumsal yararı fazla, büyük sermaye gerektiren ileri teknoloji ile çalışan, geri getiri dönemi uzun, kar oranı düşük olan alanlara yatırım yapmaktan kaçınır. Özellikle teknik ve ekonomik yapısı nedeniyle doğal tekel niteliği taşıyan enerji, ulaşım, iletişim gibi alanların doğrudan piyasa ekonomisine bırakılması kaynak dağılımında etkinliği azaltabilir.¹³⁷

Öte taraftan bunlara ek olarak ülkemizde gelir dağılımında dengesizlik, bölgeler arası kalkınmışlık farkı, hukuksal ve kurumsal yetersizlikler, etkin kaynak dağılımını daha da bozmaktadır. Özelleştirmenin kaynak dağılımında etkinliği artırması için gerekli temel koşulun, piyasa rekabet koşullarının sağlanması olduğu söylenmektedir. Oysa, mal, hizmet, emek, para, sermaye piyasalarında tam rekabet koşullarının geçerli olmadığını, tekel, oligopol ya da eksik rekabet koşullarının yürürlükte olduğu görülmektedir. Ülkemizde ise bu piyasalar daha bozuk ve dengesizdir. Bu yüzden yapılan özelleştirmelerde kaynak dağılımında etkinliği sağlamak daha güçtür. Türkiye’de mevcut piyasa mekanizması çerçevesinde özel kesimin önemli bir bölümü, toplumsal refaha ve iktisadi kalkınmaya katkısı büyük olan altyapı yatırımlarına, temel endüstrilere, ekonomik yapıyı değiştirecek öncü sektörlerle yatırım yapmamaktadır. Kalkınmaya katkısı çok düşük olan arsa, konut, ticaret, altın, döviz gibi spekülasyona açık alanları tercih etmektedir.¹³⁸

Türkiye’de bu açıdan ciddi bir vergi reformu yapılmalıdır. Özellikle üretken olmayan alanlardaki rantları, vergileme dışı kalan gelirleri hedefleyen ve astronomik boyutlara ulaşan vergi kayıplarını önlemeyi amaçlayan bir vergi reformunun önemi açıktır.

¹³⁷ Mahmut Duran, “Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası, Ankara, 1994, s.92.

¹³⁸ A.e.,s.93.

1.4.5. Özelleştirmenin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Gelir düzeyi, toplumsal ilişkilerin kurulması ve sürdürülmesini etkileyen faktörlerden biridir. Çünkü gelir düzeyi birçok faktörle birlikte yaşama tarzını sınırlandıran bir işleve sahiptir. Böylece benzer gelir grupları benzer ortam ve toplumsal gruplar içinde yaşamaktadır. Bizim gibi gelişmekte olan ülkelere kaynak sıkıntısı çekilmesinin asıl ve en önemli nedeni, sermayenin uluslararası düzeyde dağılımının adil olmayışıdır.

Aslında IMF ve Dünya Bankası gibi merkezlerin kuruluş amacı yeryüzünde belli ellerde toplanmış olan sermayenin kaynak sıkıntısı çeken ülkelere transferine katkı sağlamaktadır. Ne var ki bugün için yaptıkları bu beklentinin tamamen tersi doğrultuda müdahalelerdir. Bu müdahalelerden biri de az gelişmiş ülkelere kredi verme koşulunun öncelikle o ülkelere özelleştirme yapılmasına bağlanmasıdır. Günümüzde yoksul ülkelere zengin ülkelere doğru bir gelir transferi vardır. Yoksul ve borçlu ülkelerdeki ortalama bir yurttaş, alacaklı bir OECD ülkesindeki ortalama bir yurttaştan 55 defa daha yoksuldur.¹³⁹

Gelişmekte olan ülkelerin, az gelişmiş ülkelerin ve Türkiye'nin, ulusal gelir dağılımında da bozukluklar vardır. Sermayedarla emek kesimi arasında, emek kesiminin kendi arasında, sermayedarların aralarındaki gelir dağılımı bozuklukları hızla artmaktadır.¹⁴⁰ Ülkemizde zaten yapısal olarak var olan yatırım eksikliğinden kaynaklanan işsizliğe, özelleştirme uygulamaları sonucu işten çıkarılanlar da eklenince ülkemizdeki işsizlik çığ gibi büyümektedir. İşsizlik beraberinde, ülkemizde bağımlı nüfusun sayısını artırarak gelir dağılımını daha da bozmaktadır. Bağımlı sayısının artması aynı gelirle geçinmek zorunda olan kişi sayısını arttıracığından bu durum beraberinde yoksullaşmayı getirmektedir. Sonuç olarak, kişi başına düşen gelir azalacaktır. Gelir dağılımı sermayedar lehine bozulacak ve sosyal refah düşecektir. Özelleştirmeyi geniş kitleler açısından cazip kılan söylemlerin belki de en etkili, özelleştirilen işletmelerin hisse senetlerinin yaygın bir dağılımını sağlamak suretiyle herkesin mülkiyet ve servet sahibi olmasının sağlanacağı iddiasıdır. Bunun sağlanması, ekonomik hayatta var olan tekelleşme doğrultusundaki gidişin tersine çevrilmesi veya tekelleşmenin yok sayılması demektir. Serbest rekabet kuralları

¹³⁹Alpaslan Işıklı, “Ücret ve İstihdam Politikaları ve Özelleştirme”, Özelleştirmenin Sosyal, Ekonomik ve Siyasi Boyutları Sempozyumu ve Panel Notları, **Türk Kamu İşletmeleri Birliği**, Ankara, 1995, s.50.

¹⁴⁰ A.e., s.51.

çerçevesinde, kamusal işletmelerin pay senetlerinin bir yolu bulunup çalışanlara dağıtılmış olsa bile, sonuçta dönüp dolaşıp parası olanların elinde toplanmasını önleyebilecek bir mekanizma bulunabilmiş değildir. Özelleştirme uygulamalarında başı çekmiş bir ülke olan İngiltere’de çalışanların özelleştirilen işletmelerdeki payının çoğu kez iddia edildiği kadar yüksek olmadığı da bilinmektedir. İngiltere’de özelleştirilen işletmelere ait pay senetlerinin geniş halk kitlelerine dağılımı, başlangıçta sınırlı ölçüde de olsa sağlanmıştır. Ancak çok kısa bir sürede pay senetlerinin önemli bir bölümünün yine tekellerde toplandığı görülmüştür.¹⁴¹

Ülkemizde özelleştirme yöntemlerinden en çok blok satış yöntemi kullanılmaktadır. Türkiye’de 1986’dan 2005 sonuna kadar yapılan özelleştirmelerde yöntem itibarıyla %18 halka arz yöntemi, %18 İMKB’de satış yöntemi, %62 blok satış yöntemi uygulanmıştır. Dolayısıyla bu durum ülkemizdeki özelleştirmelerin sermayenin tabana yayma amacından da uzak olduğunu göstermektedir. Aslında ülkemizde halka arzı gerçekleştirebilecek sağlam bir sermaye piyasası da yoktur. Blok satış yöntemi ile özelleştirilen kuruluşlar çoğunlukla yabancı sermayeli dev şirketlere ya da yabancı sermaye ortaklı dev şirketlere satılmaktadır. Ayrıca, gelirin yeniden dağılımı olan emek kesimi lehine devlet tarafından yapılan sosyal transferlerde de geniş anlamda özelleştirme mantığı gereği, devletin ekonomik olabilecek her alandan çekilmesi sonucu gerilmeler olmuştur.¹⁴²

Ülkemizde özelleştirmeyi özendirmek amacıyla KİT’lerin genelde gerçek değerinden düşük bir fiyatla satıldığını görmekteyiz. Bu durum vergi mükelleflerinden ve tüketicilerinden özelleştirilen KİT’leri satın alan varlıklı kesime gelir transferine neden olarak gelir dağılımını bozmaktadır. Ülkemizdeki yabancı sermaye ile yerli sermaye arasında özellikle yabancı sermaye lehine, sermayedar ve emek arasında da sermayedar lehine daha da bozulan bir gelir dağılımı vardır.

1.4.6. Özelleştirmenin Ücretler Üzerine Etkileri

Bir ülkede uygulanmakta olan ekonomik politikaların işletme davranışlarını, fiyat politikasını, yatırım kararlarını ve özellikle ücret yapısını ve düzeyini etkilemektedir. Neo-liberal politikalar çerçevesinde uygulanan özelleştirme ile özel sektör işvereni maliyetleri düşürme için öncelikle ücretleri azaltma yoluna

¹⁴¹ A.e., s.51.

¹⁴² Sağlık-İş Sendikası, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma**, Ankara, 1998,s. 52.

gitmektedir. Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de, kamunun istihdam ve sendikal haklar yanında ücretler bakımından da özel sektöre örnek teşkil ettiği ve düzenleyici olduğu dikkate alındığında, özelleştirmeye ücret azalmalarının etkilerinin geniş kapsamlı düşünülmesi gerektiğini söylenebilir.

Sendikalardaki genel kanaat, özelleştirmenin ücret seviyesinde bir düşmeye yol açacağı şeklindedir. Düşmenin sebebini ise özel sektör işverenin temel davranış motifinin karlılık seviyesini yükseltmek olduğu ve bu davranışın doğal sonucu olarak da ücretleri düşük tutma eğiliminde olması oluşturmaktadır. Özelleştirmenin ücret seviyesinde düşmeye yol açması kısa ve uzun dönemde bazı şartların varlığına bağlı olarak gerçekleşebilir.¹⁴³

Özelleştirme, büyük kamu teşebbüslerinin küçük birimlere bölünerek satılması ile gerçekleştirilirse, bu tip özelleştirme ölçek değişikliği dolayısıyla ücretlerde düşmeye yol açabilir. Ödeme gücü yüksek teşebbüsün yerini küçük ve mali tedbirlerin ücretlerin seviyesini düşürmeye yönelik olarak alınmasını kaçınılmaz hale getirecektir.¹⁴⁴

Özelleştirme ile işletmedeki işçi devri yani işe giriş çıkışlar arttığında, uzun süreden beri yüksek ücretle çalışanların yerine düşük ücretle çalışanlar alınmakta ve bu uygulamada ücret seviyesini düşürmektedir. İşlerine devam edenlerin ücretlerinde kısa dönemde bir azalma meydana gelmese de uzun dönemde yeni hizmet akitlerinde veya toplu iş sözleşmelerinde ücret artışları düşük tutulduğunda ücret seviyesi düşmektedir.¹⁴⁵

Ancak özelleştirme ile bütün çalışan grupların ücret seviyesinde düşme söz konusu olmayabilir. Özelleştirmeden önce toplu sözleşme kapsamı dışında çalışan memur ve sözleşmeli personel varsa ve bunlar işçilere göre daha düşük ücret alıyorsa, özel sektörde toplu sözleşme kapsamına dâhil olma ile ücretlerde artış görülebilir. Dolayısıyla, özelleştirme sonrasında memur statüsünden işçi statüsüne geçenlerin ücretlerinde bir yükselme beklenmektedir.

Ayrıca özel sektörde vasıf ve performans dayalı bir ücret sistemi benimsendiğinden, özelleştirme sonrasında vasıflı olanların ücretlerinde yükselme olabilir. Kamu kesimi toplu iş sözleşmesinde uygulanan seyyanen zam uygulaması

¹⁴³ Yusuf Alper, **Özelleştirme**, T. Sağlık İş Sendikası, Ankara, 1993, s. 44.

¹⁴⁴ Duran, **a.e** s.95.

¹⁴⁵ Işıklı, **a.e.**, s.53.

yerine, vasıf ve performansa bağlı ücret zammı uygulandığında, bazı çalışanların ücretlerinde bir yükselme beklenebilir. İstihdam seviyesindeki daralmaya bağlı olarak çalışmaya devam edenlerin ücret seviyesinde yükselme mümkün olabilecektir¹⁴⁶. Özelleştirme sonrasında ücret seviyesinde yükselmeyi mümkün kılacak ve bu belirtilen yönle rağmen daha önce yer verilen verilere dayanarak ücretlerde artış sağlanamadığı söylenebilir.

Özelleştirme tipi, ücret seviyesindeki değişme üzerinde etkili olmaktadır. Şöyle ki; dar anlamda özelleştirme uygulamalarında ücret seviyesindeki düşmeleri önlemek daha kolay iken, geniş anlamda özelleştirme uygulamalarında ücret seviyesindeki düşmeler ciddi düzeydedir. Örneğin; hizmet sözleşmesi ile özelleştirme ücret düşüklüğünün bir göstergesidir.

Kamu harcamalarının kısılması ve KİT'lerin özelleştirilmesine paralel olarak, kamu sektöründe ve belediyelerde hizmet sektöründe başlayan taşeronlaşma, giderek doğrudan üretim işyerlerinde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır¹⁴⁷. İşgücü maliyetlerini azaltmak, diğer yandan sendikasılaştırarak özelleştirmeyi kolaylaştırmak amacıyla yapılan taşeronlaşma ücretleri daha da düşmektedir. İşsizliğin yüksek olduğu ülkemizde insanların iş güvencesi olmadan, sendikası, sigortasız ve düşük ücretle çalışmaya razı oldukları ortadadır.

Kamu sektöründe daha ziyade kıdeme ve statüye bağlı bir ücret ödeme sistemi vardır ve özelleştirme ile öncelikle bu yapı değişmektedir. Vasıf ve performansa dayalı ücret sistemleri devreye girmektedir. Performansa dayalı ücret sistemlerinde parça başı ücret, primli ücret gibi uygulamalarla ücret bireyselleştirilmekte ve işçi işveren sendikalarınca kolektif ilişkilerle belirlenen ücret standartlarından uzaklaşmaktadır. Böylece, işçi sendikalarının faaliyetleri sınırlandırılmaktadır. İşçiler güvenlik ve sağlık açısından tehlikeli olabilecek bir hızda çalışmak durumunda kalmakta ve birbiriyle rekabete sokulan işçiler arasında dayanışma ve örgütlenme arzusu azalmaktadır.¹⁴⁸ Aslında performansa dayalı ücret sisteminin başarılı ve başarısız işçiler arasındaki farkın objektif bir biçimde belirlenmesi ve başarılı olanlar lehine düzenlemeler yapılmasına imkân vermesi gibi yararlı bir işlevi vardır.

¹⁴⁶ Dereli, 1993, a.e., s.25

¹⁴⁷ Sağlık-İş Sendikası, a.e. , s. 55

¹⁴⁸ Duran, a.e., s.96.

1.4.7. Özelleştirmenin Verimlilik Üzerine Etkileri

Özelleştirme ile elde edilmek istenen sonuçlara baktığımızda birçok ülkede KİT'lerin verimlilik düzeylerinin yükseltilmesi ayrı bir önem taşımaktadır. Özelleştirme ile birlikte bu süreçteki işletmelerin verimlilik ve performans açısından, KİT'lere göre daha olumlu sonuçlara ulaştığı görüşünden hareketle, kamunun elinde çeşitli nedenlerle verimli işletilemeyen kuruluşların, özel kesimin dinamizmi ve kâra motive olmuş anlayışı içinde, daha verimli çalıştırılacağı kabul edilmektedir. Buna karşılık mülkiyet şekli ile verimlilik arasındaki ilişki konusunda karşıt görüşler de mevcuttur.¹⁴⁹

Özelleştirmeyi savunanlara göre KİT'lerin mülkiyetinin kamu kesiminden özel kesime geçmesi, işletme düzeyinde kaynak kullanımı yani verimlilik üzerinde esas olarak mülkiyet hakları görüşü yatmaktadır. Bu görüşe göre bir işletmenin verimliliği, büyük ölçüde işletmenin mülkiyetinin kime ait olduğuna bağlıdır. Buna göre mülkiyetin kamuya ait olması işletmenin verimliliğini olumsuz yönde etkiler. Yani kamu işletmelerinde, kâr ve zararda olma durumu, verim düzeyinin yüksek ya da düşük olma durumu işletme yöneticileri için önemli değildir. Buna karşılık özel işletmelerde ise işletme yöneticileri tarafından kâr ve zarar durumu ile buna bağlı verimlilik süreci önemlidir. Çünkü kâr sağlanınca yöneticilerin kazançları artar ve işletmenin verimliliği için doğal olarak bir çalışma düzeni devreye girer. Aksi görüşe göre; İşletmelerin verimli çalışmasında mülkiyetin kime ait olduğundan daha çok, işletmenin faaliyette bulunduğu piyasa yapısı etkilidir. Rekabetin geçerli olduğu bir piyasa yapısı verimliliği olumlu etkilemektedir. Dolayısıyla KİT'lerin özelleştirilmelerinden ziyade rekabetçi piyasalarda çalışmalarını sağlamak, verimlilik artışı için bir gerçekliktir.¹⁵⁰

Özelleştirilen kurumlarda ayrıntılı araştırmalar yapan batılı ekonomi uzmanlarının görüşüne göre, özelleştirme sonucunda verimlilikte kayda değer bir artış görülmemiştir¹⁵¹. Batı'nın ünlü ekonomistleri şu görüşte birleşiyorlar; verimliliği artırmak için mülkiyetin devletin elinden alınıp özel sektörün eline verilmesi yeterli bir uygulama değildir; hatta verimliliği arttırmak için böyle bir yöntem gerekli bile değildir. Verimlilik ile bağlantılı işgücü verimliliği ilişkisine bu

¹⁴⁹ Güneri Akalın, **KİT'ler ve Özelleştirmeleri**, Gazi Kitapevi, Ankara, Ekim 2003, s.77.

¹⁵⁰ A.e., s.78.

¹⁵¹ Yılmaz Dikbaş, **Özelleştirme Sömürgeleştirme**, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1997, s.131.

değerlendirme içinde bakacak olursak; işgücü verimliliği kişi başına düşen üretim miktarı veya kişi başına düşen katma değer olarak ifade edilir. Belirli bir dönemde gerçekleştirilen üretimin, o dönemde çalışan işçi sayısına bölünmesiyle bulunur. Üretimin aynı kalıp, çalışan işçi sayısının azalması durumunda veya işçi sayısındaki gerilemenin üretimdeki gerilemeden fazla olması halinde verimlilik artmış gibi gözüktür. İşgücü verimindeki artışlar teorik olarak ya işgücünün niteliğindeki gelişmelerden ya işletmenin sermaye donanımındaki ve teknolojik yapıdaki yenileşmelerden ya da bunları da içerecek biçimde toplam girdilerin nitelik ve niteliğindeki olumlu gelişmelerle, organizasyon ve yönetim biçimindeki iyileştirmelerden ileri gelmektedir.¹⁵²

Gerek Türkiye’de gerekse dünyada özelleştirme ekonomisi üzerinde henüz yeterince çalışılmamıştır. Çalışılabilecek gerekli verilerin bulunmaması yanında araştırma için yeterli zaman da geçmemiştir. Özelleştirme ile verimlilik arasında ilişkinin kurulabilmesi için zamansal açıdan yeterli bir süreçte zaman belirlemesinin gerçekleşmiş olması gerekmektedir.

1.4.8. Özelleştirmenin Çalışma Koşulları ve Sosyal Haklara Etkileri

Sosyal yardım kalemlerinin toplam ücretler içerisindeki ağırlığı çok gerilere, Türkiye’de bağitlanan ilk TİS’e kadar uzanmaktadır. Ayrıntılı sosyal yardımlar, TİS’le sağlanan ücret artışlarının yüksek enflasyon nedeniyle kısa zamanla erimesi ya da yeni işçi alımları nedeniyle TİS kapsamındaki ortalama ücretlerin düştüğü, işyerlerinde işçilerin bir bölümünün kök ücretlerinin asgari ücret seviyesine kadar gerilediği koşullarda pragmatik bir çözüm olmuştur.¹⁵³ 2005 yılı Temmuz ayı itibariyle TİSK kapsamında bağitlanan TİS verileri, işkolları ortalamasında sosyal yardımların, toplam ücretin % 42’sine yakın bir tutara ulaştığını göstermektedir. Bir başka metotla bakarsak, işkolları ortalamasında işçinin brüt giydirilmiş ücretinin % 22’sine yakın bölümünü ikramiye dışındaki sosyal yardım kalemleri oluşturmaktadır.

¹⁵² a.e., s.132.

¹⁵³ M. Polat Soyer, “Türkiye’de Özelleştirmenin İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkardığı Sorunlar” **Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri**, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara 1998, s. 78.

Tüm yan ödemeler birlikte dikkate alındığında ise, toplam işgücü maliyetinin % 54'üne yakını yan ödemelerin oluşturduğu görülmektedir¹⁵⁴.

Özelleştirme sonrasında ücret, çalışma şartları ve sosyal haklar bakımından önemli değişiklikler yaşanabilmektedir. Kamu kesiminde kıdem ve statüye bağlı olan ücret sisteminin yerini verimliliğe bağlı ücret sistemi almakta, çalışma karşılığı olmayan sosyal hakları sınırlama eğilimi ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca özel sektör; yönetime katılma veya benzeri uygulamaları kendi yönetim hakkına bir müdahale olarak değerlendirebileceği için konu ile ilgili düzenlemeleri zaman içinde asgariye indirebilmekte veya tamamen ortadan kaldırmaktadır. Aynı şekilde, özel sektör işvereni TİS içinde yer alan ve istihdam güvencesi sağlamaya yönelik olan düzenlemeleri ve yine işten çıkarma ve işe alma ile ilgili kurulları, kendi istihdam serbestisine müdahale olarak gördüğü için ortadan kaldırmakta veya fonksiyonsuz hale getirebilmektedir¹⁵⁵. Özel sektör işvereni, ilave istihdamın maliyetinin yüksek olduğu durumlarda, emek arzı artışını fazla mesai saatlerini artırarak sağlamaya çalışabilmektedir.

Kamu teşebbüslerinin sahip olduğu sosyal tesislerin birçoğu çalışanların yanında onların aile fertlerine yönelik hizmetlerde vermektedir. Aynı şekilde yine çalışanların aile fertlerine yönelik spor ve eğitim faaliyetleri de yürütülmektedir. Özelleştirme, işyerinin dışında olan ve sosyal amaçlarla oluşturulan fiziki hizmet tesislerini teşebbüsten ayırmakta ve bu tesislerle verilen hizmetleri sona erdirebilmektedir¹⁵⁶. Özelleştirilen işletmelerdeki lojmanlar boşaltılıp başka amaçlarla kullanılabilir. İstihdam, teknolojik değişim, bölgesel gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılmasına yönelik planların ve politikaların da kamu mülkiyetinde uygulanması daha kolay olmaktadır¹⁵⁷. Yapılan özelleştirme, sendikasılaşmaya yol açtığı için TİS ile kazanılan yiyecek, giyecek, bayramlarda ve özel günlerde işveren tarafından yapılan özel yardımlar kaybedilebilmektedir. Bunun yanı sıra işçinin alabileceği zam oranı düşük tutulabilmektedir. Bazı işletmelerin yaptıkları işle ilgili olarak çalışanlara ve onların ailelerine yaptıkları indirimleri kaldırdıkları görülmektedir.

¹⁵⁴ Alper,1993, **a.e.**, s. 121.

¹⁵⁵ **A.e.**, s.123.

¹⁵⁶ **A.e.**, s.129.

¹⁵⁷ TMMOB, **20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu**, Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yayınları, 26-27 Mayıs Ankara, 2005, s. 17.

İKİNCİ BÖLÜM

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İSTİHDAM ÖZELLİKLERİ

2.1. GELİŞMİŞLİK KAVRAMI

Ülkeler arasında gelişmişlik ve az gelişmişlik ayrımının ortaya çıkışı sanayi devrimine dayanmaktadır. Sanayi devriminden önce devletlerarasında sahip oldukları üretim teknolojisi ve dolayısıyla gelişmişlik düzeyi yönünden önemli bir farklılık söz konusu değildir.¹⁵⁸ Dolayısıyla, dünyada gelişme olgusunun ortaya çıkışının iktisadi çağın dönüm noktası olan sanayi devrimi ile gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Gelişmekte olan ülkelerin sömürgeci devletlerin yeni politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıktığı söylenmektedir.¹⁵⁹

Sanayi devriminin ortaya çıkmasıyla birlikte devrimi gerçekleştiren ülkeler sosyal ve ekonomik açıdan yüksek bir refah seviyesine sahip olmuşlardır. Ancak, devrimi gerçekleştiremeyen ülkeler ise söz konusu ülkelere göre oldukça geri planda kalmışlardır.

Gelişmiş ülkeler sanayileşmiş, teknoloji üreten, nüfusunun tamamına yakını kentlerde yaşayan, eğitilmiş insan gücüne sahip, teknik ve sosyal altyapısı tamamlanmış, yüksek gelirli, güçlü firmaları olan kapitalist ülkeler olarak ifade edilmektedir.¹⁶⁰ Az gelişmiş ülkeler ise, gelişmiş ülkeler dışında kalan ülkeler olarak ifade edilebilmektedir. Gelişmiş ülkelerin ortaya çıkmasıyla az gelişmişlik kavramı ortaya çıkmıştır.¹⁶¹

Dünyada gelir dağılımı eşitsizliği artarken, az gelişmişlik kavramının ne olduğu, nasıl tanımlanması gerektiği çokça tartışılmaktadır. Gelişme ölçütüne göre toplumlar, “geri kalmış”, “gelişmekte olan” ve “gelişmiş” olmak üzere üç kategoriye bölünmüştür. Geri kalmış ülkeler, “tarım toplumu/geleneksel toplum” ve gelişmiş

¹⁵⁸ Zeynel Dinler, **İktisada Giriş**, Ekin Yayınları, 15. Baskı, Bursa, 2009, s. 571.

¹⁵⁹ İbrahim S. Canbolat, **Gelişmekte Olan Ülkeler**, Aktüel Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2004, s.14.

¹⁶⁰ James Gerber, **International Economics**, Pearson, 4. Baskı, Boston, 2007, s.193-194.

¹⁶¹ Kudret Emiroğlu, Bülent Danışoğlu ve Binnur Berberoğlu, **Ekonomi Sözlüğü**, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 2006, s.64.

lkeler de “sanayi toplumu/modern toplum” kavram çiftleriyle tanımlanırken; gelişmekte olan ülkeler ise geçiş aşamasındaki toplumlar olarak ele alınmaktadır¹⁶².

Genel geçerliliği olacak bir tanıma izin vermeyen gelişme kavramı, sürekli bir değişikliği ifade etmekle birlikte hedefe yönelik olarak normatif bir özellik arz etmektedir.¹⁶³ Gelişme, en geniş tanımı ile yaşam kalitesinin artması olarak ifade edilebilmektedir. Yaşam kalitesinin yükselmesi, eğitim, sağlık ve beslenme alanında yüksek standartlara sahip olma, yoksulluğun düşük olması, temiz bir evre ve kültür seviyesinin artması ile mümkün olmaktadır. Fakir ülkelerin yaşam kalitesinin arttırılması ise yüksek gelir düzeyi ile mümkündür.¹⁶⁴

Gelişme dinamik bir kavram olması itibariyle, gelişme yolundaki ülkelerde sürekli bir değişim söz konusu olmalı, ancak bu değişmenin kişi başına düşen gelir seviyesini ve ekonomik büyümeyi artırıcı yönde olması gerekmektedir. Bir ülkede ekonomik gelişmenin gerçekleşebilmesi için sürekli büyüme ve gelir seviyesinin sürekli olarak değişme göstermesi gerekmektedir.¹⁶⁵

Gelişmiş ve az gelişmişlik tanımlamalarına baktığımızda, az gelişmişlik ve gelişmişlik süreçlerinin birbirini takip eden aşamalar olduğu düşünülebilir. Fakat sanayi devrimi ile gelişen gelişmiş ülkeler hiçbir zaman az gelişmiş ülkeler olmamışlardır. Bu nedenle, az gelişmiş ve gelişmekte olan, gelişmişlik olguları birbirini izleyen tarihsel bir süreç olarak ifade edilemez.

Ülkelerin gelişmişlik tanımlaması ile ilgili bir diğer önemli nokta da, az gelişmişlik teriminin yerini günümüzde gelişmekte olan ülkeler ifadesinin alması olmuştur. Az gelişmişlik terimi durağan bir terimdir. Ancak, az gelişmiş ülkelerin, durağan olarak kalmadıklarını gelişme çabası içerisinde hareket ettikleri bilinmektedir. Bu nedenle günümüzde az gelişmişlik terimi yerine gelişmekte olan lkeler(GO) ifadesi kullanılmaktadır.

¹⁶² Metin Erol, "retme Kapasitesini Artıran Toplumsal Mekanizma Olarak Modernleşme", **C.. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:25, No:1, Mayıs 2001, s.26.

¹⁶³ Canbolat, **a.,e.**, s.18-19.

¹⁶⁴ World Bank, **World Development Report**, Oxford University Pres, Newyork, 1991, s.4.

¹⁶⁵ Robert E. Lucas, “On The Mechanism Of Economic Development”, **Journal of Monetary Economics**, No. 22, 1988, s. 19.

2.2. GELİŞMİŞLİK KRİTERLERİ

Gelişmişlik düzeyinin belirlenmesinde kullanılan çok çeşitli kriterler ve göstergeler geliştirilmektedir. Böylece kalkınma tanımının açıklanabilmesi için tek bir yaklaşımın getireceği sakıncalar da giderilmiş olmaktadır. Gelişmişliğin sayısal ve çoğu zaman ölçülebilen bir olgu olduğu unutulmamalıdır. Kalkınma, kantite olduğu kadar daha çok kalite yönü olan bir olgudur. Bu nedenle kalkınma analizlerinde hem ekonomik hem de sosyal kriterler değerlendirmeye alınarak saptamalar yapılmaktadır. Bu bölümde gelişmişliği açıklayıcı önce başlıca ekonomik, ardından da başlıca sosyal kriterler ele alınarak, kalkınma düzeyini belirleyici kriterler ortaya konulmaktadır.

2.2.1. Ekonomik Bakımdan Gelişmişlik Kriterleri

Az gelişmişlik olgusu gündeme geldiğinde, öncelikle bu tür ülkelerin neden az gelişmiş kaldıkları sorusu tartışılmaya başlanmıştır. Az gelişmişlik kavramı genellikle karşılaştırmalı yöntemden hareket edilerek tanımlanmaya çalışılmaktadır. Ülkelerarası karşılaştırmalar yapılırken ekonomik açıdan evrensel bir kriter olan kişi başına düşen GSMH miktarı incelenerek çeşitli saptamalar yapılmaktadır. Ancak bu önemli kriterin tek başına yetersiz kalacağı kalkınmanın tanımlarında da net bir şekilde ortaya konduğundan, bu kritere ilave olarak çeşitli ekonomik göstergeler de ülkeler arası karşılaştırmalarda kullanılmaktadır. Kalkınma ekonomistleri az gelişmişlik tanımlarının ve çözümlerin büyük ölçüde ekonomik unsurlarla sınırlandırılması nedeniyle; başka bir ifadeyle ekonomik olayların kültür, politika ve psikolojik faktörler analize dâhil edilmeden (ceteris-paribus) arz, talep, fiyat gibi piyasa göstergeleriyle birlikte üretim kaynaklarının yeterliliği veya eksikliği gibi faktörler aracılığıyla açıklamaya çalışmışlardır. Ekonomik ilişkileri bu şekilde açıklayan yaklaşımlara, K. Polanyi'den alıntı yaparak "ekonomistik yaklaşımlar" denmektedir. Ekonomistik yaklaşımı benimseyen kalkınma ekonomistleri, gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomileri tanımlarken büyük oranda ekonomik göstergeleri esas almaktadırlar. Mesela C. Clark'ın gelişmişlik ve geri kalmışlık ölçütü tüm dünyada kişi başına düşen gerçek gelire dayanmaktadır. Buna göre dünya nüfusunun %10'unu oluşturan en yüksek gelir düzeyine sahip beş ülke; ABD, Kanada, Norveç,

İngiltere ve İsviçre'dir. Bunları dünya nüfusunun %9'unu oluşturan Avrupa'nın belli başlı ülkeleri izlemektedir¹⁶⁶.

Ekonomik verilere dayalı olarak ve karşılaştırmalı yöntemle yapılan gelişmekte ve gelişmiş ülke ayırımı A. Lewis, W. W. Rostow, R. Nurkse ve R. Rodan gibi kalkınma ekonomistlerinde de gözlenmektedir. Bu ayırımlarda kişi başına düşen gelir, sermaye donanımı ve sermaye birikimi, tasarruf, yatırım gibi bir dizi değişken kriterler kullanılmaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında karşılaştırma yolu ile yapılacak tanımlama için kişi başına GSMH'nin dışında başka ekonomik kriterlere de gereksinim duyulmuştur. Ancak bu şekilde soyutlamadan ve kişi başına gelir kriterinin taşımış olduğu eksikliklerden kurtulmak mümkün olabilmektedir. Bu amaca uygun olarak Dünya Bankası tarafından gelişmişlik göstergeleri şu kriterleri de içine alacak şekilde daha da genişletilmiştir Bunlar arasında; nispi fakirlik, GSMH'da tarımın payı, teknoloji, temel sosyal göstergeler, nüfus artışı, gelir bölüşümü, dış ticaret, bağımlılık oranı ve ikili yapı gelmektedir. Ekonominin sektörsel bazda yapısı incelendiğinde gelişmekte olan ülkelerin çok önemli bir özelliği olan ikili yapılarla karşılaşmaktadır. Bu anlamda hem sanayi, tarım ve hizmetler gibi ekonomik sektörler hem de toplumsal yapı, geleneksel ve modern kesim olarak ikiye ayrılmaktadır. Kalkınma teorilerinin önemli bir kısmı kuramlarını, geri kalmış ekonomilerin bu özelliği üzerine kurmuşlardır. Zaten geri kalmış ekonomilerin tanımlanması yukarıdaki kriterlerle sınırlandırılmamaktadır¹⁶⁷.

Gelir dağılımı eşitsizliğini değerlendirmede kullanılan göstergelerden biri Gini Katsayısıdır. Gini katsayısı; mutlak eşitlik doğrusu ile Lorenz eğrisi arasında kalan alanın, mutlak eşitlik doğrusu altında kalan üçgenin alanına oranını ifade etmektedir. Yüzde yüz gelir dağılımı eşitliği halinde Gini katsayısı sıfır değerini almakta, gini katsayısı bire yaklaştıkça gelir dağılımı eşitsizliği artmaktadır.¹⁶⁸

Gini katsayısı verileri gelişmiş ülkelerde gelir dağılımının daha iyi olduğunu doğrulamaktadır. Nitekim 1990'lı yılların başları itibariyle gelişmiş ülkelerde bu katsayının 0,24 ile 0,35 arasında değiştiği görülmektedir. Bu duruma karşılık

¹⁶⁶ Mehmet Türkay, Gelişme İktisadının Bir Disiplin Olarak Ortaya Çıkışı, **Gelişme İktisadı, Kuram-Eleştiri-Yorum**, Beta Yayınevi, İstanbul 1995, s.112,137.

¹⁶⁷ Cengiz Yavilioğlu, "Geri Kalmışlık Olgusu ve Ekonomistik Kalkınma Teorileri: (Eleştirel Bir Yaklaşım)", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2002(a), s.50.

¹⁶⁸ A.e., s.51.

gelişmekte olan ülkelerde ise gini katsayısı 0,45 ile 0,58 arasında yer almaktadır. Ancak gelişmiş ülke olmak gelir dağılımı eşitliğinin sağlandığı anlamına da gelmemektedir. Dünyada gelir dağılımının en adaletsiz olduğu ülke Şili ve Brezilya'dır.¹⁶⁹

Gelişmiş ülkelerde, en düşük gelirli nüfusun %20'lik kesimi, gelirin %6-8'ini alırken, en yüksek gelirli kesim, gelirin %40'ını almaktadır. Bu konuda çeşitli gelişmiş ülkelerin ifade edilen yüzde değerler cinsinden gelir dağılımı değerleri verilebilir. Almanya sırayla 7,0 ve 40,3; İtalya 6,8 ve 41,0; Finlandiya 6,3 ve 37,6; Fransa 5,6 ve 41,9; Japonya 8,7 ve 37,5 ve son olarak Hollanda da ise 8,2 ve 36,9 şeklindedir. Gelişmekte olan ülkelerde gelirin kullanımı ile ilgili olarak tasarruf eğiliminin düşük olması, tasarrufların dengesiz dağılımı ve toplumun büyük bir bölümünün hiç tasarrufta bulunmaması önemli bir özelliktir. Gelişmiş ülkelerde ise tasarruf eğilimi gelirin de yüksek olmasına bağlı olarak yüksektir. Bu tür ülkelerde kayıt dışı ekonomi miktarı da oldukça düşüktür. Vergiye tabi geliri eksik göstermek, herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı bulunmama ve yasalarla kesin olarak yasaklanmış (silah uyuşturucu kaçakçılığı, çek-senet tahsilâtı, rüşvet, tefecilik vb.) gibi faaliyetleri içeren kayıt dışı ekonomi katma değer yaratmaktan ziyade, gelir transferi yaratmaktadır.¹⁷⁰

Gelişmekte olan ülkelerde ise kayıt dışı ekonomik faaliyetler görülmektedir. Kayıt dışı ekonomik faaliyeti ortaya çıkaran dinamiklerin, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yarattığı sorunlar daha fazla önem taşımaktadır. Kayıt dışı ekonominin oluşmasına sebep olan bir takım nedenler vardır. Bu nedenlerin bazıları;

- Milli gelirin adaletsiz dağılımı,
- Yüksek enflasyon,
- Tarım sektöründe yaşanan kriz,
- Esnek üretim sistemleri ve küreselleşme,
- Vergi adaletsizliği ve vergiye karşı direnç,
- Toplumsal yapı ve ahlaki normlar sayılmaktadır.¹⁷¹

¹⁶⁹ A.B. Atkinson, "The Distribution of Income in Industrialized Countries", **Symposium of Income Inequality: Issues and Policy Options**, Federal Reserve Bank of Kansas City, Wyoming, 1998, s.23.

¹⁷⁰ Yavilioğlu, a.e., s.53.

¹⁷¹ Ahmet Fazıl Özsoylu, **Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1995, s.72.

Dornbusch ve Fischer ekonomilerin en önemli sorunlarından birinin işsizlik olduğunu vurgulayarak, işsizliğin iki haneli yüzdelere ulaştığında bir numaralı toplumsal ve ekonomik sorun olacağını belirtmişlerdir ¹⁷².

Gelişmiş ülkelerdeki işsizlik oranları incelendiğinde, söz konusu ülkelerin işsizlik sorununu tam olarak çözemedikleri gözlemlenmektedir. Avrupa Birliği'nde 1995'de yüzde 10,6 olan ortalama işsizlik oranı 1998'de yüzde 9,7'ye gerilemiş, 2009 da ise 8,9 seviyelerinde seyrederek yüksek seviyesini korumuştur. ABD için geçerli olan işsizlik oranı aynı dönemler için yüzde 3,2'den yüzde 4,1'e ve 2009 yılında da yüzde 9,3 e yükselmiştir. ¹⁷³

Tablo 7. İşsizlik Oranları (Yıllık %)

Ülkeler	1980	1990	2000	2006	2009
Gelişmiş Ülkeler	6	5	6	5	8
Gelişmekte Olan Ülkeler	9	10	7	8	9
Az Gelişmiş Ülkeler	14	12	10	9	10
Dünya	10	9	7	6	8
Türkiye	7	8	7	10	12

Kaynak. World Bank WDI Online Database, <http://data.worldbank.org/indicator>, Erişim Tarihi:25.11.2011.

İşsizlik olgusunun sadece gelişmekte olan veya azgelişmiş ülkelerin değil, aynı zamanda gelişmiş ülkelerin de bir meselesi olduğu Tablo 7 verilerden anlaşılmaktadır. Elbette ki bu ifade, işsizliğin her ülke grubunda aynı derecede önemli bir sorun olduğu anlamına gelmemektedir. Bazı ülkeler bu sorunun ağırlığını daha fazla hissederken, diğerleri için, bunun tersi geçerli olabilmektedir.

2.2.2. Sosyo-Kültürel Bakımdan Gelişmişlik Kriterleri

Ekonomistik yaklaşımlarda toplumsal yapının bütünlüğü göz önüne alınmadan, çoğunlukla ekonomik faktörlerin kalkınma üzerindeki etkisi tartışılmaktadır. Oysaki kalkınma, toplumsal bir olgudur ve toplumsal yapının içerisinde değerlendirilmelidir. “Toplumsal yapı”, sosyo-kültürel, siyasal, psikolojik ve ekonomik bütünü içine almaktadır. Başka bir ifadeyle toplumsal yapı; ekonomi, siyaset, kültür, eğitim ve aile gibi temel kurumların ve grupların bir kompleksidir ¹⁷⁴.

¹⁷²Dornbusch R.& Fischer S., **Makro Ekonomi**, (Çev. Salih Ak ve diğerleri), Birinci Baskı, Akademi Yayınları, İstanbul, 1998, s.87.

¹⁷³ **World Bank WDI Online Database**, <http://data.worldbank.org/indicator>, Erişim Tarihi: 25.11.2011.

¹⁷⁴ Thomas B., Bottomore, **Toplumbilim**, (Çev: Ünsal Oksay), Doğan Yayınevi, Ankara,1977, s.123.

Yalnızca ekonomik kriterlerin göz önüne alınarak yapıldığı kalkınma yaklaşımları, toplumsal yapıyı dışladığından dolayı eksik kalmaktadır. Gelişmiş ülkelerin sosyal ve siyasal özelliklerini sağlıklı bir şekilde belirleyebilmek için ülkenin toplum yapısının çok iyi gözlemlenmesi ve sosyal kriterlerinin doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Belirlenen sosyal kriterler, gözlemler yapılarak ve ayrıntılı biçimde değerlendirilerek ortaya konabilir. Sosyal kriterler sonucu kesin yargılara varmak biraz güçtür. Çünkü toplumsal yapılar, bir yandan kendi asli oluşum süreçlerini yansıtırken, öte yandan sürekli değişime uğrayarak dinamik bir sosyal yapılaşma içindedirler¹⁷⁵.

Gelişmiş ülkelerin sosyal nitelikli özellikleri arasında;

- Dengeli ve sağlıklı beslenme,
- Yeterli sağlık koşulları,
- Optimal nüfus artışı,
- Bağımlılık oranı düşüklüğü,
- Düzenli kentleşme,
- Kadının sosyal yaşamdaki yeri,
- Orta sınıfın çoğunlukta olması,
- Yüksek eğitim düzeyi, okur-yazar oranının fazlalığı,
- Siyasi istikrar,
- Demokratik kurum ve düzenlemelerin tamamlanmış olması gibi kriterler

sayılabilir.¹⁷⁶

Bir toplumun beslenme düzeyi genellikle kişi başına düşen kalori miktarı ile ölçülmektedir. Kişi başına düşen kalori miktarı 2500 kalorinin altında olan ülkelere beslenme yetersizliği olduğu söylenmektedir. Gelişmiş ülkelere kişilerin tükettiği kalori miktarı 2500 kalorinin çok üstündedir. Aynı zamanda dengeli beslenme için gerekli olan hayvansal ve bitkisel protein tüketimi de normal tüketim olarak değerlendirilen 70 gram protein miktarından fazladır.¹⁷⁷

Gelişmekte olan ülkelerin aksine, gelişmiş ülkelerdeki gelir artışı oranına paralel olarak zorunlu tüketim malları olan gıda ürünlerinin oransal payı azalmakta,

¹⁷⁵ Ergül Han, A.Ayten Kaya, **İktisadi Kalkınma ve Büyüme**, Anadolu Üniversitesi, Yayını No: 1575, 1. Baskı, Eskişehir, 2004, s.65.

¹⁷⁶ A.e., s.68.

¹⁷⁷ İ.Hakkı İnan, **Temel Ekonomi**, TÜ Tekirdağ Ziraat Fakültesi Yayınları, Tekirdağ, 2003, s.56.

lüks kabul edilen mallara yapılan harcamalarda artış görülmektedir. Bu durum Engel Kanunu olarak bilinen durumun gerçekleşmesi anlamına gelmektedir ¹⁷⁸.

Gelişmiş ülkelerde beslenme yanında sağlık düzeyi açısından da önemli iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. Sağlık kurumlarının ileri teknolojilerle hizmet sunması, salgın hastalıklara karşı alınan önlemler ile ortalama yaşam süresi artırılmıştır. Bunun yanı sıra sağlık ve hijyen koşullarının iyileştirilmesi sonucunda bebek ölüm oranlarında ciddi azalmalar görülmüş ve kişi başına sağlık harcamaları optimal düzeye getirilmiştir.

Tablo 8. Ortalama Yaşam Beklentisi (Yıl)

Ülkeler	1980	1990	2000	2006	2009
ABD	69	71	73	74	78
Almanya	72	75	77	78	80
Brezilya	62	66	69	72	73
Bulgaristan	71	71	71	72	73
Çin	66	68	70	71	73
Fransa	74	76	78	79	81
İngiltere	73	75	77	78	80
Japonya	76	78	81	82	83
Norveç	75	76	78	79	81
Yunanistan	74	76	78	79	81
Türkiye	57	63	70	71	73
Dünya Ortalaması	62	65	66	67	69

Kaynak. World Bank WDI Online Database, <http://data.worldbank.org/indicator>, Erişim Tarihi: 24.11.2011.

Tablo 8’de görüldüğü gibi gelişmiş ülkeler ve Türkiye arasında ortalama yaşam beklentisi açısından belirgin farklılıklar yaşanmaktadır. Bunun nedenleri arasında sağlık koşullarında yaşanan olumsuzluklar ile sağlık sektörüne kamu ve özel kesim tarafından yeterli yatırımların yapılmaması gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kuşkusuz en önemli özelliği, nüfusun gelişmiş ülkelere kıyasla hızla artmasıdır. Gelişmiş ülkelerde doğum artış oranı, yaklaşık binde 10-15 olarak seyretmekte iken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran binde 40 seviyelerindedir. ¹⁷⁹

Doğum oranlarının yüksek olması nüfusu tetiklemektedir. Yüksek doğum oranı sonucu aktif olmayan ve tüketici konumundaki 0-15 yaşları arasındaki nüfusun

¹⁷⁸ A.e., s.57.

¹⁷⁹ World Bank WDI Online Database, <http://data.worldbank.org/indicator>, Erişim Tarihi: 24.11.2011

genişlemesi, bağımlılık oranının artmasına neden olmaktadır. Bağımlılık oranı, aktif olmayan nüfusun aktif nüfusa oranıdır. Gelişmiş ülkelerde bağımlılık oranı düşüktür ve az gelişmiş ülkelere kıyasla aktif nüfusun ekonomik yükü oldukça hafiftir. Tablo 9’da aktif olarak çalışan bir kişinin bakmakla yükümlü olduğu aktif çalışmayan kişi sayısı verilmiştir.

Tablo 9. Bağımlılık Oranı

Ülkeler	1980	1990	2000	2006	2009
ABD	50	51	51	49	50
Almanya	51	45	47	49	51
Arjantin	62	65	60	57	55
Bangladeş	95	86	70	61	56
Brezilya	72	65	53	51	48
Bulgaristan	51	50	47	43	45
Çin	67	49	46	40	38
Fransa	56	52	53	53	54
İngiltere	56	53	52	50	51
Japonya	48	43	46	51	56
Nijerya	89	92	86	85	86
Norveç	58	54	52	50	50
Yunanistan	56	49	47	49	50
Türkiye	79	67	56	51	48
Dünya Ortalaması	71	64	60	55	54

Kaynak: World Bank WDI Online Database, <http://data.worldbank.org/indicator>, Erişim Tarihi: 24.11.2011

Tablo 9 verilerine göre gelişmiş ülkelerde 2009 yılında çalışan bir kişi çalışmayan yaklaşık 50 sorumluluğunu taşıırken, Türkiye’de bu rakam ortalama olarak 48 kişidir. Gelişmekte olan ülkeler bağımlılık oranı açısından 1980 yılından günümüze belirgin bir gelişme göstermişlerdir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında büyük bir fark gözükmemesine karşın, bu oranın nüfus miktarına göre de belirlendiğini unutmak gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerde insanların içinde yaşadıkları yerler, rahat, konforlu hale gelerek, toplumun vazgeçilmez bir parçası görünümündedirler. Hızlı, ancak sağlıklı bir kentleşme olgusu tamamlanmış, altyapı olanakları, sosyal ve kültürel tesisleri ile bütünlük sağlanmıştır. Gelişmekte olan ülkelere ise konut ihtiyacı, başını sokabilecek yer olarak algılanarak, hızlı ancak kentin çevresini kuşatan gecekondu tipi barınaklarda giderilmektedir. Aslında kentleşme oranının artması görünüşte bir gelişmişlik göstergesi olarak değerlendirilebilir. Ancak, kırsal kesimden kente göç eden nüfusun kentin dinamik gelişmesine ayak uyduramaması sonucu ortaya çarpık bir kentleşme olgusu

çıkılmaktadır. Orta sınıf kavramını kesin çizgileri ile tanımlamak güçtür. Genellikle bir ülkede özel çalışanlarla kamu çalışanları bu sınıfı oluşturur. Eğitim düzeyi ve mülk sahibi olarak ifade edilen bu kesim, gelişmiş ülkelerde toplam nüfusun %30-35'ini meydana getirmektedir. Aktif nüfus olarak da adlandırılan orta sınıf, kamuoyu oluşturma açısından da önemli bir yere sahiptir. Toplumun denge unsuru olarak kabul edilen bu kesim, dinamik yapısı ile ülkede gerçekleştirilen yapısal değişimlere de çabuk uyum sağlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelere ise orta sınıfın nüfus içindeki oranı %5-10 düzeylerindedir. Nüfusun çoğunluğu, çocuk, genç, işsizler ve yaşlılardan oluşmaktadır. Bu durum ülke üretimi açısından da negatif sonuçlar doğurmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde kadınların sosyal, siyasal ve ekonomik açıdan çok önemli katkıları bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere ise yasaların kadın-erkek eşitliğinden söz etmesine rağmen, kadınlar ikinci plana atılmışlardır. Kısıtlı eğitim ve iş ortamında yaşayan kadın, ekonomik açıdan erkeğe bağımlı bir durumdadır. Gelişmiş ülkelere kadınların parlamentoda temsil oranları, gelişmekte olan ülkelere nazaran bir hayli yüksektir. Tablo 10'da seçilmiş ülkelere kadınların parlamentodaki sandalye oranları verilmektedir.

Tablo 10. Kadınların Parlamentodaki Temsil Oranları (%)

Ülkeler	1990	2000	2006	2010
ABD	7	13	15	19
Almanya	27	31	32	33
Arjantin	6	28	38	39
Bangladeş	10	9	15	19
Brezilya	5	6	8	9
Bulgaristan	21	11	22	21
Çin	21	22	20	21
Fransa	7	11	12	19
İngiltere	6	18	20	22
Japonya	1	5	9	11
Nijerya	-	-	6	7
Norveç	36	36	38	40
Yunanistan	7	6	13	17
Türkiye	1	4	4	9
Dünya Ortalaması	13	14	17	19

Kaynak: World Bank WDI Online Database, <http://data.worldbank.org/indicator>, Erişim Tarihi: 24.11.2011

Tablo 10 verilerine göre kadınların parlamentodaki temsil güçleri arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Bu karşılaştırmada ne yazık ki Türkiye az gelişmiş üçüncü dünya ülkelerinin bile çok gerisinde kalmaktadır.

Gelişmiş ülkelerin sosyal nitelikli özellikleri arasında belki de en önemlisi olan yüksek eğitim düzeyi gelmektedir. Eğitim düzeyinin durumu sayısal olarak da ölçülebilen bir özellik sergilemektedir. Eğitim süresinin uzunluğu, eğitim-öğretim kurumlarının sayısı, öğretmenlerin sayısı ve okur-yazar oranlarının yüksekliği gelişmiş ülkelerin ortak özelliklerindendir. Gelişmekte olan ülkelere ise okur-yazar oranları özellikle kırsal kesimde oldukça düşüktür. Eğitime ayrılan kaynaklar da yetersizdir. Hükümetlerin eğitim düzeyini geliştirmek amacı ile çeşitli düzenlemeler yapması da yeterli düzeyde gelişme sağlamamaktadır.¹⁸⁰

Kuznets'e göre eğitim düzeyinin artırılması daha adil bir kişisel gelir dağılımının sağlanmasında etkili olur ve bu konuda politik bir tavır oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Neoklasik görüşe göre de emek gücündeki ortalama eğitimin artması daha az gelir farklılığının oluşmasında etkili olmaktadır. Hükümetlerin uyguladıkları zorunlu eğitim politikaları ve kişilerin eğitim alma taleplerinin sınırlı olması, düşük eğitim seviyelerine olan yatırımların artmasıyla sonuçlanabilir.¹⁸¹

Çoğulcu demokratik kurum ve düzenlemeleri benimseyen gelişmiş ülkelerde siyasi istikrarsızlıklar pek yaşanmamaktadır. Yazılı hukuk kuralları ve mevcut anayasal düzen toplumun huzuru ve güvenliği açısından sorunsuz biçimde işlemektedir. İnsan hakları, çağdaş bir demokratik düzen, gelişmiş ülkelerin vazgeçilmez öğeleridir. Gelişmekte olan ülkeler açısından siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar gündemdeki yerini hala korumaktadır. Kimi zaman yazılı hukuk kuralları ve anayasal düzenin hiçe sayılması, görülen uygulamalardandır. Gelişmekte olan ülkelerin en kısa sürede sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal koşullarını çağdaş demokratik düzen gereklerine uydurarak, kalkınma hamlesinin devamlılığını sağlamaları gerekmektedir.

2.2.3. Gelişmişlik Düzeyinin Belirlenmesi

Bir ülkenin gelişme sürecindeki yerini bilmesi, gerçek durumun saptanması açısından önemlidir. Özellikle gelişmiş ülkelerle olan ilişkiler gerekse ülke insanının

¹⁸⁰ Han ve Kaya, a.e., s.68.

¹⁸¹ A.e., s.71.

kendi ülkesinin sosyo-ekonomik durumunu bilmesi bakımından gelişmişlik düzeyinin belirlenmesi gereklidir. Gelişmiş ülkelerin neden ve hangi yollarla geliştiklerini bilmek ve sorunlara çözüm önerileri geliştirebilmek, kalkınma için atılmış en önemli adımdır. Farkına varılmamış bir sorunun çözümü de mümkün değildir. Gelişmişlik tanımı özellikle ülkenin kendine has gelişimi dikkate alınarak değil de, daha çok gelişmiş ülkeler baz alınarak yapıldığı için bir ülkenin geri kalmışlıktan kurtulması büyük bir atılımı ve sektörsel değişimi gerekli kılmaktadır. Yani gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki yapısal farklılığın değişmesi veya giderilmesi gerekmektedir. Zira söz konusu iki ülke gurubu arasındaki farklılığın önemli bir yönünü ekonomide yer alan sektörler arasındaki yapısal özellikler oluşturmakta ve bu nedenle de birçok çalışmada iki gurubun ayırımı yapısal özelliklere göre yapılmaktadır.

Ülkelerin gelişmişlik sınıflandırılmasında birçok ölçüt kullanılabilmesi, ülkeler arasında gelişmişlik düzeyleri açısından farklı sınıflandırmaların yapılmasını sağlamıştır. Birleşmiş milletler, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, kalkınma hızları ve gelir seviyeleri gibi ölçütleri esas alarak farklı sınıflandırmalar yapmışlardır.¹⁸²

Birleşmiş Milletler Kalkınma Teşkilatı (UNDP), Beşeri Kalkınma İndeksi'ne göre ülkeleri ortalama yaşam süresi, bilgi düzeyi ve yaşam standartlarına göre sınıflandırmaya tabi tutmaktadır. Beşeri kalkınma indeksine göre ülkeler, beşeri kalkınma hızı çok yüksek, beşeri kalkınma hızı yüksek, beşeri kalkınma hızı orta ve düşük olmak üzere sınıflandırılmıştır.¹⁸³ Türkiye, söz konusu sınıflandırmaya göre, beşeri kalkınma hızı yüksek ülkeler arasında yer almaktadır.

Ülkelerin gelişmişlik farklılıklarına göre sınıflandırılmasında gelir gruplarına göre sınıflandırmaya daha çok IMF ve Dünya Bankası itibar etmekte ve kişi başına düşen milli geliri esas almaktadırlar.¹⁸⁴

Dünya Bankası tarafından ülkeler, düşük gelir düzeyi, orta gelir düzeyi ve yüksek gelir düzeyine sahip ülkeler olmak üzere sınıflandırılmaktadır. Orta gelir düzeyine sahip ülkeler ise düşük orta gelirli ülkeler ve yüksek orta gelirli ülkeler

¹⁸² Oğuz Kaymakçı, Nuri Avcı ve Recep Şen, **Uluslararası Ticarete Giriş Teori, Politika ve Uygulama**, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s.154.

¹⁸³ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Çevrimiçi: <http://hdr.undp.org/en/statistics>, Erişim Tarihi: 22.10.2011.

¹⁸⁴ Kaymakçı, Avcı ve Şen, **a.e.**, s.155.

olmak üzere iki alt gruba ayrılmıştır. Söz konusu sınıflandırmada, 2009 yılı kişi başına GSMH verileri baz alınmıştır. Düşük gelir düzeyine sahip ülkeler kişi başına düşen GSMH'sı 995 dolar ve altında olan ülkelerdir. Kişi başına düşen GSMH'sı 996-3.945 dolar arasında olan ülkeler düşük orta gelirli, 3.946-12.195 dolar arasında olan ülkeler yüksek orta gelirli, 12.195 dolar ve üzerinde olan ülkeler ise yüksek gelirli ülkelerdir.¹⁸⁵ Dünya Bankası tarafından yapılan söz konusu sınıflandırmaya göre, Türkiye yüksek orta gelir düzeyine sahip ülkeler arasında yer almaktadır.

2.3. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERİN SOSYO-EKONOMİK YAPISI

Gelişmekte olan ülkelerin pek çok ortak özelliği bulunmaktadır. Bu ortak özellikleri çok farklı şekillerde sınıflandırabilmek mümkünse de, bu çalışmada kurumsal faktörler açısından ve ekonomik açıdan sınıflandırılacaktır.

Ancak bu sınıflandırmaya geçmeden önce genel olarak gelişmekte olan ülkelerin sosyo-ekonomik yapısına değinmekte fayda vardır. Aşağıdaki tabloda üçüncü bölümde incelenmiş olan örnek gelişmekte olan ülkelerin sosyo-ekonomik göstergeleri yer almaktadır. Fert Başına Milli Gelir göstergesi açısından incelendiğinde; 2000 yılı ile 2010 yılı arasında tüm ülkelerin fert başına milli gelirlerinde önemli bir artış yaşandığı görülmektedir. Ayrıca gelişmişlik sıralamasında da en düşük gelirli ülke olan Bangladeş'in diğer ülkelere göre oldukça düşük gelire sahip olduğu, Arjantin ve Türkiye'nin ise birbirine yakın fert başına milli geliri olduğu da açıkça görülmektedir. Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla göstergesi açısından değerlendirildiğinde; tüm ülkeler 1960 ile 1980 yılları arasında önemli bir hâsıla artışı sağlamışlardır. Ayrıca Nijerya ve Türkiye'nin 2000-2010 yılları arasında ciddi büyüme kaydettikleri görülmektedir. Geline son noktada Türkiye, aynı gelişmişlik sınıfında bulunmalarına rağmen Arjantin'den oldukça yüksek Gayri Safi Yurt İçi Hâsılaya erişmiştir. Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla Yıllık Büyüme Oranları açısından bakıldığında; son 10 yılda tüm ülkeler % 6-9 arasında yıllık büyüme hızı yakalamışlardır. Bu da ekonomik krizler sonrasında pek çok dünya ülkesinde oluşan olumlu havadan gelişmekte olan ülkelerin de etkilendiğini göstermektedir. Diğer

¹⁸⁵ World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>, Erişim Tarihi: 3.05.2011.

yıllara bakıldığında Türkiye’de 1980 yıllarında yaşanan siyasi istikrarsızlıkların ekonomiye de negatif büyüme hızı ile yansıdığı açıktır. Arjantin de ise 80 ve 90 lı yıllarda özelleştirmeler öncesinde yaşanan ekonomik krizlerle büyüme negatif yönde seyretmiştir. Nüfus gelişimine bakıldığında; Bangladeş ve Türkiye’de yıllık nüfus artış hızı yıllara göre %3 civarlarından %1 civarlarına gerilemiş, Arjantin nüfus büyüme hızı ise %0,8 lere kadar düşmüştür. Ancak Nijerya’da nüfus artış hızı yıllara göre önemli bir değişme göstermemekte ve %2,5 civarlarında seyretmektedir.

Tablo 11. Seçilmiş Gelişmekte Olan Ülkelerin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri

Sosyo-Ekonomik Göstergeler	Ülkeler	1960	1980	1990	2000	2010	2011
Fert Başına GSYİH (USD)*	Bangladeş	-	310	550	890	1800	1940
	Nijerya	-	750	920	1190	2160	2290
	Arjantin	-	4770	5150	8860	15470	17130
	Türkiye	700	2120	4340	8140	15680	16940
GSYİH (Milyar USD)	Bangladeş	4,3	18,1	30,1	47,1	100,3	111,9
	Nijerya	4,2	64,2	28,5	45,9	228,6	243,9
	Arjantin	24,5	76,9	141,4	284,2	368,7	446,0
	Türkiye	13,9	68,8	150,7	266,6	731,2	774,9
GSYİH Büyüme Oranı (Yıllık %)	Bangladeş	6,06	0,82	5,94	5,94	6,07	6,71
	Nijerya	0,19	4,20	8,20	5,40	7,98	7,36
	Arjantin	5,43	4,15	-2,40	-0,79	9,16	8,87
	Türkiye	1.16	-2,45	9,27	6,77	9,16	8,50
Nüfus (Milyon Kişi)	Bangladeş	66,88	80,62	105,26	129,59	148,69	150,49
	Nijerya	57,35	75,54	97,55	123,68	158,42	162,47
	Arjantin	23,98	28,13	32,64	36,93	40,41	40,76
	Türkiye	35,46	44,105	54,13	63,62	72,75	73,64
Nüfus Artışı (Yıllık %)	Bangladeş	2,88	2,87	2,48	1,85	1,12	1,20
	Nijerya	2,09	2,84	2,51	2,38	2,52	2,52
	Arjantin	1,64	1,50	1,40	1,06	0,87	0,87
	Türkiye	2,61	2,23	1,73	1,48	1,25	1,21
Yaşam Beklentisi (yaş)	Bangladeş	47,76	55,24	59,47	64,73	68,63	68,94
	Nijerya	38,5	45,49	45,64	46,27	51,41	51,86
	Arjantin	65,18	69,47	71,50	73,72	75,63	75,80
	Türkiye	48,27	56,57	63,06	69,45	73,70	73,94
İşgücü (Milyon)	Bangladeş	-	-	46	57	72	74
	Nijerya	-	-	31	39	50	52
	Arjantin	-	-	13	15	18	19
	Türkiye	-	16	20	22	27	27
İşgücüne Katılım Oranı (%)	Bangladeş	-	-	75,50	70,50	70,80	70,80
	Nijerya	-	-	56,80	55,80	55,50	55,50
	Arjantin	-	-	58,80	57,90	60,50	60,50
	Türkiye	-	60,9	57,90	49,80	49,5	49,5
İstihdam Oranı (%)	Bangladeş	-	-	-	68,20	67,90	67,90
	Nijerya	-	-	-	51,80	51,40	51,50
	Arjantin	-	-	-	49,20	56,10	56,30
	Türkiye	-	55,7	49,4	46,60	43,60	43,00
İşsiz Miktarı (Milyon)	Bangladeş	-	-	1,52	2,45	3,6	3,7
	Nijerya	-	-	1,21	3,90	10,5	12,5
	Arjantin	-	-	0,95	2,25	1,55	1,44
	Türkiye	-	1,79	1,60	1,43	3,21	2,75

İşsizlik Oranı (%)	Bangladeş	-	1,80	3,30	4,30	5,00	5,00
	Nijerya	-	-	3,90	10,00	21,00	24,00
	Arjantin	-	2,30	7,30	15,00	8,60	7,6
	Türkiye	3,00	11,20	8,00	6,50	11,90	10,20

Kaynak: World Bank, <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx#>, Erişim Tarihi: 20.04.2013

* Satınalma gücü paritesine göre

Ortalama yaşam beklentisi açısından bakıldığında; yüksek orta gelirli ekonomilerden Arjantin ve Türkiye’de ortalama yaşam beklentisi 75 civarlarında seyretmesine rağmen, düşük gelirli ve düşük orta gelirli ekonomilerden Bangladeş ve Nijerya’da 69 ve 52 yaş civarında seyretmektedir. Burada dikkat çekici nokta, bir Afrika ülkesi olan Nijerya’da ekonomik koşulların yanı sıra iklim koşullarının olumsuz etkileri nedeniyle ortalama yaşam beklentisi oldukça düşük seyretmektedir. İşgücü miktarı değerlendirildiğinde; Bangladeşteki yüksek işgücü miktarı tarımsal işgücünün yüksekliğinden kaynaklanmaktadır. Arjantin ve Türkiye tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişin yaşandığı ülkeler olduğundan işgücü miktarı diğer ülkelere göre daha düşük seyretmektedir. Aynı zamanda nüfus açısından da Bangladeş ve Nijerya nüfusu diğerlerine göre oldukça yüksektir. İşgücüne katılım oranı göstergesine bakıldığında; Bangladeş’te görülen %70 civarındaki işgücüne katılım oranı Bangladeş ekonomisinin tarıma dayalı yapısından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de gerçekleşen düşme eğilimi ise kırdan kente göçün sonucudur. İstihdam oranı açısından bakıldığında; benzer bir şekilde Bangladeş’teki tarımsal istihdamın yüksekliği dikkati çekmektedir. Türkiye’deki düşük istihdam oranı ücretsiz aile işçilerinin kentlerde istihdama katılamamasından kaynaklanmaktadır. İşsizlik oranına bakıldığında Nijerya’daki yıllara göre hızla artan yüksek işsizlik oranı dikkat çekicidir. Arjantin’de ise sık sık yaşanan ekonomik krizlerin işsizlik oranında dalgalanmalara neden olduğu da görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde; gelişmekte olan ülkelerin gelişmişlik sınıfı ayırımına göre benzer özellikler gösterdiği görülmektedir. Yukarıdaki veriler gelişmiş ülkelerin verileri ile kıyaslandığında ise sosyo-ekonomik göstergelerin olumsuz yönde önemli farklılıklar gösterdiği de bilinmektedir.

2.3.1. Kurumsal Faktörler Açısından Ortak Yönleri

Gelişmekte olan ülkelerin en belirgin ortak özelliklerinden biri devlet kurumlarının zayıflığıdır. Devlet kurumları zayıf olduğunda demokrasi de

zayıflamakta, demokrasi zayıfladıkça da ekonomik istikrarsızlıklar artmaktadır. Bu nedenle kurumsal faktörlerle ekonomik faktörler birbirleriyle yakın ilişkilidir.

•Devlet Kurumlarının Zayıflığı

Kurumlar gündelik hayatı bir yapıya kavuşturarak belirsizliği azaltmaktadır. Kurumlar sayesinde, toplumsal standartlar belli olmakta, insanlar arasındaki iletişim, iş bölümü ve güç birliği sağlanmaktadır. Kurumlar, yazılı (resmi) veya yazılı olmayan (gayri resmi) belli kurallara bağlı olarak iki şekilde meydana gelmektedir. Resmi kurallar siyasi ve yasal kurallar, ekonomik kurallar ve sözleşmelerden oluşmaktadır. Resmi kurallara örnek olarak Mülkiyet Hakları verilebilir. Kurumların anlamlı olabilmesi için, kuralları ihlal edenleri engellemek için maliyetli ve güvenilir yaptırımları uygulayabilen bir üstün gücün olması gerekir. Bu güç de yürütmedir. Kurumların istikrarlı olması, değişim geçirmeyeceği gerçeğini ortadan kaldırmaz. Uluslararası anlaşmalardan davranış kurallarına ve normlara, yazılı hukuktan törelere kadar bütün kurumlar sürekli evrimleşerek yapabileceğimiz tercihleri de değiştirirler.¹⁸⁶

Ekonomilerin uzun dönemli verimliliklileri, istikrarlı kurumsal yapılara bağlıdır. Kaliteli kurumlar, yatırımların verimliliğini iyileştirdiği için büyüme üzerinde doğrudan etki etmektedir. Zayıf kurumsal yapılar gelişmekte olan ülke ekonomilerinde işlem maliyetlerini yükseltmekle kalmaz, mülkiyet haklarının güvence altına alınmamış ve iyi tanımlanmamış olmasından dolayı, firmaların küçük ölçekli olmasına, düşük sermaye-teknoloji kullanmalarına ve kısa dönem planlama yapmalarına neden olur. Etkin olmayan siyasi kurumlar daha zayıf mülkiyet haklarına neden olmakta ve makroekonomik verimliliği düşürmektedir. İyi kurumlar, bürokrasiyi, rantıye maliyetlerini ortadan kaldırarak yatırımın etkinliğini artırmakta ve büyümeyi özendirmektedir¹⁸⁷.

Gelişmekte olan ülkelerde ise kurumlar zayıf olduğundan, elitler ve politikacılar devleti kontrol edebilmek için farklı yollar denemektedirler. Devleti kontrol edebilmek için verilen mücadele, tamamıyla kötü makroekonomik sonuçlardan ve belirsizlik durumunda meydana gelen rantı elde etmek içindir.

¹⁸⁶Tolga Kabaş,"Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizleri Belirleyen Faktörler ve Uluslararası Finans Sistemi", **Çukurova Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi**, Adana 2004, s.2.

¹⁸⁷ Daron Acemoğlu ve diğerleri, "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth", 2002, s.5, <http://www.nber.org/papers/w9124.pdf>, Erişim Tarihi:10.01.2011

Ekonomik istikrarsızlık ile zayıf kurumlara sahip toplumlar arasında aşağıda belirtilen ilişkiler ortaya çıkmaktadır¹⁸⁸.

- Kurumsal olarak zayıf toplumlarda, politikacılar üzerindeki kontrol mekanizmaları bulunmamaktadır.

- Politikacılar üzerinde yeteri kadar kısıtlama olmadığında iktidara gelmek çok büyük kazanç, gelmemek ise çok büyük kayıp olmaktadır. Bu durum, kurumsal olarak zayıf toplumlarda, büyük kavgalara neden olduğundan büyük istikrarsızlığa neden olmaktadır.

- Zayıf kurumların olduğu toplumlarda, sözleşmeli düzenlemeler aksak olduğundan, ekonomik ilişkiler, yardımlaşma ve güven üzerine kurulmaktadır. Bu durum ekonomik ilişkileri şoklara karşı dayanıksız yapmaktadır.

- Kurumları zayıf toplumlarda politikacılar güçlü çıkarları doğrultusunda politikalar yaptıkları için iktidarda kalmaktadırlar. Bu politikalar sürdürülemediğinde ise ekonomide istikrarsızlık olmaktadır.

- Zayıf kurumların olduğu toplumlarda girişimciler iş alanları olarak sermayeyi daha çabuk yurtdışına çıkarabileceği alanları seçmekte bu da ekonomide kararsızlığa yol açmaktadır.

•Demokrasinin Zayıflığı ve Krizler

Demokrasi ile ekonomi arasındaki ilişki konusunda gerek siyaset bilim gerekse ekonomi çalışmalarında olumlu ve olumsuz farklı görüşler bulunmaktadır. Olumsuz görüşlerin en güçlü dayanağı sosyalist ülkelerin çeyrek asırda gösterdiği başarılar oluşturmaktadır. Örneğin, 1928 ile 1955 yılları arasında SSCB'nin GSMH'nin yıllık yakaladığı 4,4 ile 6,6 arasındaki büyüme hızı gösterilmektedir.¹⁸⁹

Ekonomik gelişme açısından sermayenin verimliliği sabit kabul edilip, yatırım oranının gelişme düzeyini belirleyeceği ileri sürüldüğünde demokratik olmayan rejimlerin daha elverişli olacağı yönündeki yaklaşım öne çıkmaktadır. Ancak sosyalist ülkelerin çökmesiyle günümüzde artık demokrasi-ekonomi arasındaki ilişki ile ilgili olarak ileri sürülen olumsuz görüşler geçerliliğini yitirmiştir.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Daron Acemoğlu, a.e., s.12.

¹⁸⁹ Ahmet Karadağ, "Sürdürülebilir Demokrasi", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 1, 2006, s.81.

¹⁹⁰ A.e., s.83.

Demokrasi ile ekonomik gelişme arasında olumlu ilişki olduğuna dair birçok çalışma olmakla birlikte; “Lipset Teziyle” bilinen lipsetin çalışmaları en önemlisidir. Lipset, Avrupalı ve İngilizce konuşan ulusları “istikrarlı demokrasiler” ve “istikrarsız demokrasiler veya diktatörlükler” olarak ikiye ayırmıştır. Latin Amerikalı ulusları ise, “demokrasiler ve istikrarsız diktatörlükler” veya “istikrarlı diktatörlükler” olarak sınıflandırmıştır. Araştırmanın bulgularına göre Lipset, ekonomik yönden gelişmiş ülkelerin demokrasi açısından da istikrarlı ülkeler olduğunu ileri sürmüştür. Lipset’e göre ekonomik olarak geri toplumlarda otoriter ve totaliter partilerin gelişmiş toplumlara oranla daha fazla taraftar bulmaktadır¹⁹¹.

Demokrasinin kalitesiyle, kurumsal ve siyasal kapasite arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Zayıf demokrasi kurumsal ve siyasal kapasiteyi düşürmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin zayıf demokrasileri sermaye hareketlerine aşırı bağımlı bir yapıları olmasına yol açmaktadır. Demokrasinin kalitesi siyasi ve ekonomik istikrarı, kurumların ve yönetimin kalitesini etkilemektedir¹⁹².

Demokrasi öğrenmenin, seyahatin, çalışmanın ve her alandaki iletişiminin üzerinde daha az kısıtlamaların bulunduğu bir ortam oluşturmaktadır. Bunların sonucunda, demokratik ülkelerde daha az yolsuzluk olmakta; daha güçlü yasal yapılar bulunmakta; daha serbest ticaret yapılmakta; siyasi ve ekonomik istikrar bulunmaktadır.

Bu bağlamda az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde demokrasinin zayıf olduğu, dolayısıyla ekonomik kalkınmanın bundan olumsuz etkilendiği yönündeki yaklaşımlar ağır basmaktadır. Demokrasi, otoriter yönetimler ile karşılaştırıldığında Tablo11 de görüldüğü gibi dört farklı durum görülmektedir. Birincisi, piyasa ekonomisinin olduğu demokrasiler yani iyi performansa ve sosyal göstergelere sahip Batı Demokrasileri. İkincisi, piyasa ekonomisinin olmadığı demokrasiler yani kötü ekonomik performansa ve sosyal göstergelere sahip demokrasiler örneğin Hindistan. Üçüncüsü, piyasa ekonomisinin bulunduğu otoriter yönetimler yani yoksulluğu azaltmış ve sosyal göstergeleri fena olmayan Doğu Asya ülkeleri. Dördüncüsü,

¹⁹¹ A.e., s.86.

¹⁹² Emre C.Alper, Ziya Öniş, "Financial Globalization, the Democratic Deficit and Recurrent Crises in Emerging Markets: the Turkish Experience in the Aftermath of Capital Account Liberalization", **Boğaziçi Üniversitesi**, 2001, s.12, http://www.econ.boun.edu.tr/content/wp/ISS_EC_01_14.pdf, Erişim Tarihi:12.11.2011.

piyasa ekonomisi bulunmayan otoriter yönetimler, büyümeye sosyal göstergeleri çok kötü olan eski sosyalist ülkeler¹⁹³.

Tablo 12. Demokratik ve Otoriter Yönetimlerin Karşılaştırılması

	Piyasa Ekonomisi Olan	Piyasa Ekonomisi Olmayan
Demokratik Yönetimler	Ekonomilerinin performansı ve sosyal göstergeleri iyi ülkeler örneğin Batı Demokrasileri.	Ekonomilerinin performansı ve sosyal göstergeleri kötü olan ülkeler örneğin Hindistan.
Otoriter Yönetimler	Yoksulluğu azaltmış ve sosyal göstergeleri fena olmayan ülkeler örneğin Doğu Asya ülkeleri.	Ekonomilerinin performansı ve sosyal göstergeleri çok kötü olan ülkeler örneğin eski Sosyalist ülkeler.

Kaynak. Tolga Kabaş, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizleri Belirleyen Faktörler ve Uluslararası Finans Sistemi", Çukurova Üniversitesi, **Yüksek Lisans Tezi**, Adana, 2004, s.7

Bu dört farklı durumdan bazı neticelere ulaşılmaktadır:

- Bir ülkede demokrasi ve serbest piyasalar varsa, üretim ve verimlilik için dürtüler güçlenmekte; verimlilik ve büyüme artmaktadır.
- Piyasalar ve rekabet olduğunda demokrasi olsa da olmasa da büyüme sağlanmaktadır.
- Serbest piyasaların olmadığı demokrasilerde önemli bir büyüme sağlanamamaktadır.

Stiglitz'e göre demokrasinin unsurları açıklık ve şeffaflık, etkili katılım için çok önemli unsurlardır. Gizlilik içerisinde ve açık diyalog ile yapılmayan politikalar toplumun çıkarlarına değil özel çıkarlara hizmet etmektedir. Daha fazla şeffaflık ve açıklık ortamında verilen kararlar sosyal kalkınmayı hızlandırmaktadır¹⁹⁴.

Demokratik kurumlar, seçimler, muhalefet partileri, bağımsız mahkemeler, bağımsız medya ve sivil özgürlükler devletin disipline edilmesini sağlamaktadır. Askeri diktatörler Latin Amerika'yı borç krizine götürürken durumu düzelteren demokrasiler olmuştur¹⁹⁵.

¹⁹³ Kabaş, **a.e.**, s.6.

¹⁹⁴ **A.e.**, s.6.

¹⁹⁵ D. Rodrik, A.Subramarian and F.Trebbi, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", **NBER Working Paper**, No.9305, 2002, s.23.

1980 ve 1990’larda ardı ardına yaşanan finans krizler, demokratik yönetimin, ekonomik reformlarla birlikte başarılı bir şekilde uygulanmamasından kaynaklanmaktadır. Kurumsalcı yaklaşıma göre, demokratik ve piyasa temelli sistemlere geçiş kurumsal çerçevenin kapsamında bütün katılımcılar için aynı kuralların geçerli olduğu bir rekabetçi sistem gereklidir. Bu sistemi de ancak tam anlamıyla işlevsel bir demokrasi sürdürebilir.

•Şeffaflık ve Sorumluluğun Yetersizliği

Zayıf demokrasilerde devletin sorumluluğu ve şeffaflığı sınırlıdır. Bu tür demokrasiler popülizmden çok büyük zarar görmekte ve ekonomik reformları yapacak kapasiteye ulaşamamaktadır. Kısa vadeli sermaye girişlerine aşırı bağımlı, spekülatif saldırıların ve finans krizlerinin yaşandığı bir ortam oluşmaktadır. Güçlü bir demokrasi, uzun dönem büyümenin anahtarı olan siyasi istikrarın garantisidir. Demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından olan şeffaflık ve sorumluluk, etkin ve duyarlı yönetim ve refah için gereklidir. 1990’larda yaşanan Asya ve Rusya krizleri, şeffaflık ve sorumluluğun yeteri kadar uygulanmadığı durumlara örnek oluşturmaktadır¹⁹⁶. Bu zayıflıklar birçok seviyede görülmüştür: Piyasa katılımcılarının finansal pozisyonlarıyla ilgili bilginin elde edilmesinde ve doğruluğunda; ulusal ekonomik istatistiklerinin sürekli olmasında; yöneticilerin amaçlarıyla ilgili belirsizliklerde ve sözlerine bağlı kalma kapasitelerinde; ulaşılan bilgiye yeteri kadar dikkat edilmemesinden dolayı özel sektörde karar verme sürecinde görülen başarısızlıklarda görülmüştür. Daha fazla şeffaflık ve sorumluluk, finans krizlerinin sıklığını ve şiddetini birkaç yoldan azaltmaktadır. Makroekonomik perspektiften bakıldığında, şeffaflık ve sorumluluğun artırılması, kararların daha erken ve sorunsuz alınmasını özendirmektedir. Özel sektör kurumları perspektifinden bakıldığında, daha fazla şeffaflık ve sorumluluk, kurumların davranışlarının kendi ve diğer kurumlar açısından ne anlam ifade ettiğinin sorumluluğunu almalarını özendirmektedir¹⁹⁷.

Şeffaflık, devlet yöneticilerinin aldıkları kararlarda, halka ve piyasa katılımcılarına cevap vermelerini sağlayarak devleti disipline edecektir. Genellikle, daha fazla şeffaflık ve sorumluluk, para ve maliye politikalarının amaçları ve

¹⁹⁶ Kabaş, a.e., s.6.

¹⁹⁷ **Report of The Working Group on Transparency and Accountability**, 1998, s.13, <http://www.bis.org/publ/othp01b.pdf>, Erişim Tarihi: 10.11.2011

tasarımıyla ilgili daha iyi bilgilenmiş kamuoyuna yol açacaktır. Bu da, makroekonomi politikalarının ve seçeneklerinin kamuoyu tarafından anlaşılmasının ve kredibilitesinin, aynı zamanda, alınan kararların kalitesinin güçlendirilmesini sağlayacaktır¹⁹⁸.

2.3.2. Demografik ve Sosyo-Kültürel Açıdan Ortak Yönleri

Gelişmekte olan ülkelerin demografik ve sosyo-kültürel açıdan pek çok ortak özellikleri bulunmaktadır. Nüfus yapısı, kültürel yapı ve eğitim düzeyi bu ortak yönlerin önde gelenleridir.

• Demografik Özellikleri

Geri kalmış ekonomilerin kalkınma süreçlerinde karşılaştıkları en önemli sorunlardan birisi de hızlı nüfus artışıdır. Bilindiği gibi nüfus bir üretim faktörüdür ve belirli yaş guruplar arasında çalışma potansiyeli olan işgücü niteliğindedir. Fakat üretim faktörlerinden birisi olan nüfusun, diğer üretim faktörleriyle uygun gelişme seyrine sahip olması gerekir. Geri kalmış ekonomilerin yetersiz sermaye birikimlerinin var olduğu düşünüldüğünde, artan nüfusun çalışan azınlık tarafından beslenmesi zorunlu hale gelir. Bu durum zaten çok sınırlı olan tasarruf eğilimini daha da azaltır ve ekonomik değişim için gerekli sermaye birikiminin sağlanması mümkün olamaz¹⁹⁹.

Nüfus artış hızı, gelişmiş ülkelerde 1980 ile 1996 yılları arasında yüzde 0,8 iken gelişmekte olan ülkelere bu oran yüzde 2,1 olarak gerçekleşmiştir. Yine nüfus yoğunluğu gelişmiş ülkelere 26 iken gelişmekte olan ülkelere 36'dır. Bu rakamlar karşısında 1980 ile 1996 yılları arasındaki nüfus artış hızındaki dünya ortalamaları yüzde 1,7 iken nüfus yoğunluğu 43'tür.²⁰⁰ Gelişmekte olan ülkelerdeki nüfus artışının dünya ortalamalarının üzerinde olması, bu ülkelere sorun teşkil etmektedir. Çünkü ülkenin ekonomik kaynakları, ülkede yaşayan nüfusun beslenme, barınma, eğitim, sağlık ve iş gibi temel gereksinimlerini karşılayamamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelere dikkat çeken diğer bir durum ise Tablo 13'de görüldüğü gibi 1980 li yıllarda şehirleşme oranı, gelişmiş ülkelere göre düşük iken 1998'li yıllarda yükseliş görülmektedir. Bu durum kalkınma sürecinde bütün nüfusun

¹⁹⁸ A.e., s.14.

¹⁹⁹ Erol Manisalı, *Gelişme Ekonomisi*, Ar Yayın Dağıtım, İstanbul, 1982, s.28.

²⁰⁰ Worldbank, *The World Bank, World Development Report*, 1997.

toplumsal etkileşimde ve ortak altyapı da aksaklıklar geçirme ihtimalini kuvvetlendirmektedir.

Tablo 13. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ükelere Ait Nüfus ve Şehirleşme Oranları (1980–2015)

Ülkeler	Toplam Nüfus (Milyon)			Yıllık Nüfus Artış Hızı (%)		Şehirleşme Oranı (%)	
	1980	1998	2015	1980-1998	1998-2015	1980	1998
İtalya	56,4	57,6	54,4	0,1	-0,3	67	67
Japonya	116,8	126,4	124,4	0,4	-0,1	76	79
ABD	227,2	270,3	304,9	1,0	0,7	74	77
Fransa	53,9	58,8	61,1	0,5	0,2	73	75
Portekiz	9,8	10,0	9,8	0,1	-0,1	29	61
Arjantin	28,1	36,1	42,8	1,6	1,0	83	89
Meksika	67,6	95,8	120,8	1,9	1,4	66	74
Çin	981,2	1.238,6	1.388,5	1,3	0,7	20	31
Nijerya	75,6	118,0	165,8	3,1	2,4	29	41
Bangladeş	80,9	124,8	152,6	3,0	1,3	15	23
Türkiye	44,5	62,5	77,9	2,2	1,4	44	73
Dünya	4.430,2	5.896,6	7.112,9	1,6	1,1	40	46

Kaynak. Ahmet Ulusoy, Tarık Vural, “Şehirleşmenin Sosyo-Ekonomik Etkileri”, **Belediye Dergisi**, Cilt:7, Sayı:12, Haziran 2001 ile Worldbank, World Development Indicators’ dan derlenmiştir. <http://data.worldbank.org/indicator/>, Erişim Tarihi: 19.12.2011.

Gelişmekte olan ülkeler arasındaki kalkınmışlık farkları kaynak yoğunluğu, ülkelerin büyüklüğü ve nüfus gibi iktisadi faktörler ile sermaye, teknoloji ve uluslararası ticarete erişim kabiliyeti gibi faktörlerden kaynaklanmaktadır. Yeterli iktisadi kaynağa erişebilen, yeterli büyüklüğe ve nüfusa sahip olan ve sermaye, teknoloji ve dış ticarete erişim potansiyeli yüksek olan ülkeler hızla kalkınır ve yoksulluğu azaltabilirler.

• Kültürel Özellikler ve Eğitim

Her ülke bir diğerine göre; ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel özellikler açısından farklı konum ve yapıdadır ²⁰¹. Bu farklı özelliklerden dolayı iktisadi gelişmeyi değişmez tek bir ölçüte dayandırmak oldukça zordur. Örneğin kişi başına düşen doktor, hemşire ve öğretmen sayılarıyla birlikte kişi başına düşen eğitim ve sağlık harcamaları da gelişmişliğin önemli ölçütleri arasında kabul edilmektedir. Bunlara paralel olarak okur-yazarlık oranı, okullaşma oranı, ortalama yaşam süresi

²⁰¹ Ahmet Tolunay, Ayhan Akyol, "Kalkınma ve Kırsal Kalkınma: Temel Kavramlar ve Tanımlar", **Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi**, Seri: A, Sayı:2, 2006, s.117.

gibi göstergeler de bir ülkenin gelişmişlik düzeyini göstermektedir. İktisadi kalkınmayı sadece sayısal ölçütlere dayandırılmamasındaki anlayış, kültür ve uygarlıkla ilgili yapısal gelişmeleri de kapsamaktadır²⁰². Tüm ülkeler, özellikle de gelişmekte olan ülkeler açısından kültür ile gelişme arasında çok güçlü bir bağlantı bulunmaktadır.

“Kültür, bir toplumun üyesi olarak insanın öğrenerek kazandığı bilgi, inanç, gelenek, sanat, hukuk, ahlak ve diğer yetenek ve alışkanlıkları içeren karmaşık bir bütündür”. Kültür, gelişmenin ana kaynaklarından biri olduğu için, gelişmenin kültürel boyutları, onun ekonomik boyutları kadar önemli olup, bireyler ve halklar bu gelişmeye katılma ve onu kullanma hakkına sahiplerdir. Kültürel çeşitlilik, bireyler ve toplumlar için değerli zengin bir kaynaktır. Kültürel çeşitliliğin korunması, desteklenmesi ve yaşatılması, bugünün ve geleceğin kuşaklarının yararı açısından sürdürülebilir kalkınmanın temel bir gerekliliği olarak değerlendirilmektedir. Uluslararası işbirliği ve dayanışma, gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere tüm ülkelerin, yerel, ulusal ve uluslararası düzeylerde kurulmuş kültürel endüstrilerini içerecek şekilde kendi kültürel ifade araçlarını yaratıp güçlendirebilme amacı içerisindedirler²⁰³.

İktisadi kalkınmada önemli ölçüde beşeri sermayeyi ve insana yatırımı ön plana çıkarmıştır. Kalkınmanın önemli unsuru olan yapısal değişimlerin olabilmesi ise nitelikli insan faktörünü gerektirmektedir. Dolayısıyla kalkınma büyük ölçüde insan sermayesindeki gelişmelere bağlı bulunmaktadır. Kültürel etkinliği ve nitelikli insan gücünün artmasını sağlayacak en önemli araç ise eğitimidir. Gelişmekte olan ülkelere kültürel özellikler arasında bulunan eğitim seviyesinin düşük olması ve okur-yazar oranının diğer ülkelere nazaran az olması ilk göze çarpan durumdur. Bu ülkelere halklarının eğitim düzeyini yükseltmemelerinin nedenleri şunlarla özetlenebilir;²⁰⁴

- Hızlı nüfus artışına bağlı olarak öğrenci sayısı da fazladır. Dolayısıyla zaten az olan öğretmen başına düşen öğrenci sayısı yükselmektedir,

²⁰² Yusuf Tuna, İbrahim Güran Yumuşak, "Beşeri Kalkınma İndeksi ve Türkiye Analizi", 2000, <http://www.ceterisparibus.net>, Erişim Tarihi: 15.12.2011.

²⁰³ DPT, "Kültür Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara, Ocak 2006, s.5, <http://ekutup.dpt.gov.tr>, Erişim Tarihi: 20.11.2011

²⁰⁴ a.e., s.6.

- Öğretmen yetiştirilmesi hızlandırıldıkça da, kaynak yetersizliği nedeniyle yetiştirilen öğretmenin niteliği de düşmektedir.

Sanayi devrimini kaçırmış olan gelişmekte olan ülkelerin hiç değilse artık bilgi devrimini yakalamak için toplumun bilgi ve kültür düzeylerini yükseltmeleri kaçınılmaz olmaktadır. Bilgi üretimiyle dünyanın en zengin insanları arasında yer alan Bill Gates'e göre de artık dünyanın neresinde olursa olsun iyi eğitilmiş kişilerin hemen hemen aynı gelir seviyelerinde olmaları mümkün olacaktır. Gelecekte temel gösterge bilgi olacağı için bir kişinin gelir düzeyini öğrenmek için eğitim düzeyinin ne olduğunu sormamız yeterli gelecektir²⁰⁵. Bunlar birbirini besleyen faktörler konumundadırlar. Ülkelerin sosyal ve ekonomik güçleri ile eğitim ve kültür seviyeleri arasında çok yakın bir ilişki olduğu kesinlik kazanır. Eğitim ve kültür düzeyi ile verimlilik ve dolayısıyla gelişmişlik düzeyi arasında doğru bir orantı bulunmaktadır. Oysa gelişmekte olan ülkelerde bu orantı dengesizdir.

2.3.3. Ekonomik Açıdan Ortak Yönleri

Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik açıdan pek çok ortak özellikleri bulunmaktadır. Kişi başına düşen gelir miktarı, sosyal ve siyasal kalkınma dinamikleri, tüketim, yatırım ve kamu harcamaları payları, dış borç, enflasyon ve faiz oranları, istihdam düzeyi, ithalat ve ihracat ürünlerinin nitelikleri, sanayileşme ve kayıt dışı ekonominin büyüklüğü bu ortak yönlerin bazılarıdır.

•Kişi Başına Düşen Gelir Miktarı

Dünya Bankası, ülkeleri gelir düzeylerine göre, üst, düşük ve orta düşük gelir grubu şeklinde sıralamaktadır. Kişi başı gelir ölçütü, Dünya Bankası tarafından ülke sınıflandırmasında önemli bir kriter olarak kullanılsa da, gelir dağılımı bozuklukları bu ölçüte yansımamaktadır. Örneğin, ABD'de 2001'de gelir dağılımı yönünde siyah ailelerdeki yoksulluk beyaz ailelere göre daha yüksektir. Ayrıca ABD'de yoksulluk siyahlar ve öteki azınlıklarda beyazlara oranla daha fazla görülmektedir. Ayrıca uluslararası karşılaştırmalarda, belirli bir ortak para biriminin olmaması ve uygulamada kullanılan ABD Doları cinsinden hesaplama ise döviz kurunun her ülkede dalgalanmasından ötürü, gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasında

²⁰⁵ Ferhat Erarı, "Küreselleşme Sürecinde Eğitimin Kalkınmadaki Önemi, Açık Öğretimin Yeri İle Açık Öğretim Öğrencileri İle Ailelerinin Sosyo-Ekonomik Durumu ve Beklentileri", 2002, s.10, http://aof20.anadolu.edu.tr/bildiriler/Ferhat_Erari.doc, Erişim Tarihi: 20.11.2011.

karşılaştırma yolu ile yapılacak tanımlama için, kişi başına GSMH'nın dışında başka ekonomik özellikler de kullanılmaktadır.²⁰⁶

• Sosyal ve Siyasal Kalkınma Dinamikleri

Gelişmekte olan ülkelerin temel sorunları siyasal istikrarın olmaması, finansal piyasalarda derinliğin tesis edilememesi, etkin denetim ve ekonomi hukuku altyapısının geliştirilememesi ve makro ekonomik bozukluklardır²⁰⁷.

Gelişmekte olan ülkelerin kalkınmaları önündeki sorunlar yapısal olmakla birlikte kalkınmanın bu ülkeler açısından imkânsız değildir. Dünya Bankasının 1991'deki Dünya Kalkınma Raporu'nda, gelişmekte olan ülkelerin uyguladıkları kötü ekonomi politikalarının, bedellerinin ve iyi politikaların ödülleri tasavvur edilebileceklerden daha büyük olduğu yönündedir²⁰⁸.

• Tüketim, Yatırım ve Kamu Harcamaları

Kalkınmanın birbirine bağlı üç temel ilkesi bulunmaktadır. Birincisi, ekonomik kalkınma, yatırımla sağlanır. İkincisi, yatırımların kaynağı tasarruflardır. Son olarak ta, tasarruf gelirin harcanmayan kısmıdır²⁰⁹. Geri kalmış ekonomiler de arz, talep ve optimum kaynak dağılımı açısından piyasaların dar ve düzenleyici niteliği yeterli değildir. Bunun nedeni kişi başına gelir seviyesinin düşüklüğüdür denilebilir.

Tüketici gelirlerinin büyük bir kısmı, tüketiciler tarafından harcanmaktadır. Dolayısıyla iç tasarruf oranı düşük kalmaktadır. Yatırım hacmi ise doğrudan tasarruflara bağlıdır. Bu nedenle tasarrufların düşüklüğü yatırımların düşüklüğüne neden olmaktadır²¹⁰.

Gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere göre, kamu ve yatırım harcamaları düşüktür. Kamu harcamalarının düşük olması sağlık, eğitim hizmetlerinin düşük olmasına, yatırım harcamalarının düşük olması ise, kişi başına düşen gelirin yatırım yapılamamasından ötürü daha yavaş oranda artacağı anlamına gelmektedir.²¹¹

²⁰⁶ Hüseyin Özel, "Yoksulluk ve Piyasa Ekonomisi", **Asomedy**, Mart 2005, s.52.

²⁰⁷ Furkan Evranos, "Finansal Krizler ve 2005", <http://www.ekonomist.gen.tr>, Erişim Tarihi: 22.11.2011.

²⁰⁸ Mustafa Sungur Duran, "Kalkınma Stratejileri ve Teşvik Politikalarının Belirlenmesi" **Hazine Dergisi**, Sayı.5, Ocak 1997, s.37.

²⁰⁹ Şule Başıaçık, "1980 Sonrası Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları", **Yayınlanmamış Diploma Tezi**, A.Ü. Ziraat Fakültesi, 1997, s.84.

²¹⁰ Yavilioğlu, **a.e.**, s.54.

²¹¹ Muhittin Kaplan, "Gelişmekte Olan Ülkelerin Özellikleri", **Kalkınma Ekonomisi**, Ed. Sami Taban ve diğerleri, Ekin Kitapevi, Bursa, 2004, s.10.

• Dış Borç Oranları, Enflasyon ve Faiz

Gelişmekte olan ülkelerde enflasyon ve dış borçların oranı yüksektir. Yurt içi tasarrufların yetersiz olması, gelişmekte olan ülkelerin yatırımlarını dış kaynaklarla finanse etme yoluna sürüklemiş olduğundan ülkedeki dış borç miktarı artmıştır. Artan dış borç stoku bu ülkelerde reel faiz oranlarını arttırdığından, yatırım oranları bundan olumsuz etkilenmekte ve bu durum gelişmekte olan ülkeleri reel faizi yüksek dış borç kaosuna döndürmektedir²¹².

Gelişmekte olan ülkelerde artan dış borç yükü, sermaye hareketleri ve yeni cari bütçe açıkları mali yönetimi zorunlu kılmaktadır. Ancak mali yönetimdeki başarısızlıklar ve en önemlisi yabancı sermaye aracılığıyla gelen dış şoklar karşısında sık sık finansal krizler yaşanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde kısa vadeli borçların toplam rezervlere oranı genellikle yüksek olduğundan bu ülkelerin özellikle bankacılık krizleri kaskacında kurtulamamaktadır²¹³.

Özellikle bankacılık krizleri yaşamış gelişmekte olan ülkelerin kısa vadeli borçlarının toplam rezervlere oranı oldukça yüksektir. Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan kamu harcamalarına dayalı genişletici maliye politikaları finansal krizin en önemli nedenlerinden birisidir. Kamu kesimi borçlanma gereğinde ortaya çıkan aşırılık ülkelerde yatırım yapan kişi ve kurumlar için geleceğe yönelik belirsizlik riskini artırmaktadır²¹⁴. Diğer bir ifade ile sürüklenen belirsiz ortamdan dolayı geleceğe yönelik sağlıklı kararlar alınamadığından ve yatırımcılar önünü göremediğinden yatırım yapamamaktadırlar.

Borçlanma ile teknolojik altyapılarını geliştirmek isteyen ülkeler, borçlanmanın olumsuz etkilerinden korunmak için risk faktörlerini ölçebilecek profesyonel kadroları istihdam ederek ve teknolojik donanımına sahip uzmanlaşmış birimler kurarak borç yönetiminde başarılı olmayı hedeflemektedirler²¹⁵. Çünkü borç stokunun milli gelire oranı aynı olan bir gelişmekte olan ülke, gelişmiş bir ülkeye oranla borç stokunu çevirmekte daha çok zorlanmaktadır²¹⁶.

²¹² A.e.,s.13.

²¹³ Bülent Erdoğan, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizler ve Finansal Kriz Modelleri" **Yüksek Lisans Tezi**, K.Maraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Şubat 2006, s.27.

²¹⁴ Erişah Arıcan, **Gelişmekte Olan Ülkelerde İstikrar Politikaları: Türkiye**, Kardeşler Matbaası, İstanbul 2002, s.25.

²¹⁵ Gürkan Ateş, " Borç Yönetim Ofisi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma", **Araştırma-İnceleme Dizisi**, No: 31, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, Ankara, 2002, s.2.

²¹⁶ E. Alpan İnan, "Arjantin Krizinin Sebepleri ve Gelişimi" **Bankacılar Dergisi**, Sayı:42, 2002, s.63.

Fiyat istikrarının sağlanması ekonomik istikrarın sağlanması için de hayati önem taşımaktadır²¹⁷. Güçlü bir para birimine sahip olmayan ekonomilerde enflasyon ortaya çıkabilir²¹⁸. Yüksek enflasyon baskısı, tasarrufların artırılması amacıyla uygulanan para politikaları reel faiz oranını yükseltmektedir. Her ne kadar bu liberalizasyon pozitif reel faiz oranlarında kazanç sağlasa da, yatırım ve tasarrufların artırılmasında arzu edilen seviyeyi yakalayamaz²¹⁹. Ayrıca, diğer ülkelere kıyasla yüksek enflasyon oranına sahip ülkelerde sabit kur sisteminin uygulanması, paranın dış değerini reel olarak yükselterek, cari işlemler bilançosunu olumsuz biçimde etkilemektedir²²⁰.

Gelişmekte olan ülkelerde dış borç yükü ve enflasyon oranlarının yüksekliğine bağlı olarak reel faiz oranları da çok yüksektir. Faiz oranlarının yüksekliği yatırımcıların finansman ihtiyaçlarının karşılamasında maliyetleri yüksek tuttuğundan daraltıcı bir etki oluşturmaktadır.²²¹ Bu durum gelişmekte olan ülkelerdeki kalkınma trendini yavaşlatmaktadır.

•İhracat ve İthalat Ürünlerinin Nitelikleri

Gelişmekte olan ülkelerde genelde ithalatın GSYİH'ya oranı, ihracatın GSYİH'ya oranından yüksek seyretmektedir. Sanayileşmiş ülkelerde ise ithalatın GSMH'ya oranı, İhracatın GSMH'ya oranına ya denk ya da düşük gelmektedir.²²²

1960 yılından itibaren mal ve hizmet ihracatının ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre yüzdesel dağılımını gösteren tablo aşağıda sunulmuştur. Bu tabloda gelişmekte olan ülkelerin mal ve hizmet ihraç düzeyleri ile gelişmiş ülkelerin mal ve hizmet ihraçları karşılaştırılmıştır. 2002 deki mal ihracatında gelişmekte olan ülkeler yüzde 31,7 lik ve hizmet ihracatında yüzde 22,6'lık pay alırken; bu oran gelişmiş ülkelerde mal ihracatı yüzde 63,5, hizmet ihracatında ise yüzde 73,2 lik pay aldığı görülmektedir. Buna göre gelişmiş ülkelerin mal ihracatı düzeyleri istikrarını

²¹⁷ Mehmet Şimşek, "Finansal Küreselleşmenin Ekonomik Krizler Üzerindeki Etkileri ve Örnek Kriz Ekonomileri", *Finans-Politik&Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 2004,s.64.

²¹⁸ Ünal Çağlar, *Döviz Kurları Uluslararası Para Sistemi ve Ekonomik İstikrar*, Melisa Matbaacılık, İstanbul 2003, s.149.

²¹⁹ Erdoğan, *a.e.*, s. 26.

²²⁰ Çağlar, *a.e.*, s.149.

²²¹ *A.e.*, s.149.

²²² Nurdan Aslan, "Dünya Ekonomisinde Gelişmeler: Küreselleşme", Editörler: Osman Küçükahmetoğlu vd., *Ekonomik Entegresyon Küresel Yaklaşım*, Ekin Kitapevi, Bursa, 2005, s. 14.

korurken, gelişmekte olan ÷lkelerde bu oranın 1980’li yıllarda hızla arttığı, benzer bir sıçramanın da tekrar 2000’de yaşandığı gör÷lmektedir.²²³

Tablo 14. ÷lke Gruplarına Göre Mal ve Hizmet İhracatı (1960–2002)

	1960	1970	1980	1990	2000	2002
Mal İhracatı (%)						
Gelişmekte Olan ÷lkeler	24,7	19,2	29,4	24,1	32,0	31,7
Merkezi ve Doğu Avrupa ÷lkeleri	10,6	10,1	8,0	5,0	4,2	4,9
Gelişmiş ÷lkeler	64,7	70,7	62,8	70,8	63,8	63,5
Hizmet İhracatı (%)						
Gelişmekte Olan ÷lkeler	-	-	17,9	18,1	23,1	22,6
Merkezi ve Doğu Avrupa ÷lkeleri	-	-	-	-	3,6	4,2
Gelişmiş ÷lkeler	-	-	79,1	79,9	73,2	73,2

Kaynak. United Nations, “Development and Globalization; Fact and Figures 2004”, **Conference on Trade and Development**, 2004, s.49

Gelişmekte olan ÷lkeler günümüze kadar dar pazarlarda ağırlıklı olarak ithal ikamesi politikasını uygulamışlardır. Gelişmekte olan ÷lkeler pazarı büy÷tmek için zorunlu olarak ekonomik entegrasyona yönelmektedirler²²⁴. Ancak gelişmekte olan ÷lkeler arasında kurulan entegrasyonların büyük bir kısmı "Yığılma Etkisi"nden dolayı başarı sağlayamamıştır. Yani, ekonomik gelişmenin faydalarından, bazı üye ÷lkeler diğerlerine göre daha fazla fayda sağlamaktadır²²⁵.

Gelişmekte olan ÷lkelerde ihracat mallarını daha çok tarımsal ve emek yoğun mallar olurken, ithalat malları da daha çok sanayi malları ve yatırım ara malı olmaktadır²²⁶. Ayrıca gelişmekte olan ÷lkeler, gerek ürün kalitesinin düşük olması, gerekse düşük döviz kurunun sebep olduğu yüksek maliyetler yüzünden diş piyasalarda rekabet edecek gücü bulmakta zorlanmaktadırlar. Bu durum, yeterince ihracat yapamamalarına sebebiyet vermektedir²²⁷.

²²³ A.e., s.15.

²²⁴ **Hasan Sabır**, "Gelişmekte Olan ÷lkeler Arasında Ekonomik Entegrasyon: Mercosur Örneği", Temmuz, 2002, <http://www.elelebizbize.com/e-kutuphane/hasansabir/gelismekteolanulkelerarasindaekonomikentegrasyon.pdf>, Erişim Tarihi:13.11.2011.

²²⁵ Cem Alpar, Tuba Ongün, **Dünya Ekonomisi ve Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar**, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara 1987, s.191,

²²⁶ a.e., 192.

²²⁷ Gerald M. Meier, **Leading Issues in Economic Development**, Oxford University Press, Fourth Edition, 1984, s.157.

Az gelişmiş ülkelerin ihraç etmiş oldukları tarımsal maddeler ile hammaddelerin yerine, teknolojik gelişmelere bağlı olarak suni maddeler ile atıkların yeniden kullanılması, dünya hammadde talebinde devamlı bir azalışa yol açmıştır. Hammadde talebindeki bu azalış gelişmekte olan ülkelerde fiyatların düşmesine neden olmaktadır. Ayrıca, sanayileşmiş ülkelerde tarım kesimini koruyucu önlemler sonucunda dünya tarımsal ürün ithalatında büyük azalmalar olmuştur. Bu durum, gelişme yolunda olan ülkelerin ihracat potansiyellerini büyük ölçüde sınırlamıştır.²²⁸

Az gelişmiş ülkelerin çoğunun ihracat performanslarının zengin ülkelerin performanslarına nispeten düşük olmasının bir sebebi de talep esnekliği kavramı ile ilgilidir. Bu durum, dış ticaret hadlerinin adı geçen ülkeler aleyhine gelişmesine sebep olmaktadır. Bunun sonucunda gelişme yolunda olan ülkelere gelişmişlere yönelik uluslararası gelir akışı doğmakta ve bu durum az gelişmiş ülkelerin satın alma güçlerini azaltarak kalkınma çabalarını büyük ölçüde kısıtlamaktadır.²²⁹ Gelişmekte olan ülkelere ithalatta sermaye malları, ham maddeler ve ara mallar ön plandadır. Yani kalkınma için gerekli olan mallarda az gelişmiş ülkeler dışa bağımlı konumdadırlar.

• Sanayileşme, Üretim ve Teknolojik Özellikler

Gelişmekte olan ekonomilerin sorunların arasında yapısal, teknolojik, bölgesel ve sosyolojik düalizm de yer almaktadır. Geri kalmış ekonomileri aynı zamanda modernleşme sürecindeki toplumlar olduğundan hem modern hem de geleneksel yaşam tarzı birlikte var olur. Dolayısıyla geri kalmış toplumların ekonomileri de tarımsal/geleneksel ve sanayi/modern olmak üzere ikili yapıdadır.²³⁰ Bir tarafta gelişmiş ekonomilerin piyasa yapısı, ileri teknolojisi, bankacılık düzeni ve modern işletmelerine benzer yapılanmalar varken, diğer tarafta kapitalizm öncesi küçük aile ekonomileri, üretim teknikleri, geri teknoloji ve geleneksel organizasyon tipleri mevcuttur. Bu ülkelerde genellikle büyük şehirler daha çok modern ekonomilerin yapısal özelliklerini taşırlar. Kırsal bölgeler ise geleneksel ekonomi ilişkilerini sürdürürler²³¹. Fakat büyük şehirler de homojen bir yapıda değildir.

²²⁸ Rıdvan Karluk, **Uluslararası Ekonomi: Teori ve Politika**, Beta Basım Yayın A.Ş., İstanbul, 2003, s.152.

²²⁹ **a.e.**, s.153.

²³⁰ Yavilioğlu, **a.e.**, 2002(a), s.54.

²³¹ Melih Ersoy, **Çevre Toplumsal Formasyonlarında Ulusal Ekonomiler ve Kentsel Sanayi Sektörünün Yapısına İlişkin Modeller, Üretim Tarzlarının Eklemlenmesi Üzerine**, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984, s.3.

Gelişmekte olan ülkelerin teknolojik özelliklerine baktığımızda ise, teknolojinin kullanılması ve üretilmesi için gerekli olan teknik kadronun kıtlığı ülkedeki ekonomilerde verimliliği düşürmektedir. Teknolojinin gelişmesinin sağlanması fiziksel yatırımlara ihtiyaç gösterir. Bu bağlamda gelişmişlik düzeyi ile bilgi ve bilgi teknolojilerine yatırım harcamaları arasında da paralel bir bağ görülmektedir. Nitekim gelişmiş ve ileri teknoloji yaratmakta önde gelen ülkeler genellikle araştırmaya büyük çapta önem vermektedirler. Örneğin ABD milli gelirinin yüzde 4'ünü, Japonya yüzde 2,67'sini, Batı Avrupa yüzde 2'sini ve Portekiz yüzde 1,1'ini (AR-GE) bilgi teknolojisi yatırımlarına harcarken Türkiye'de bu oran yüzde 0,4'ün biraz üzerindedir. Kişi başına bilgi yatırımı harcamaları ise ABD'de 1095, Japonya'da 964, Batı Avrupa'da 494, Portekiz'de 121 ve Türkiye'de ise 12 dolardır²³².

Gelişmekte olan ülkelerde ise sermaye birikimi az olduğundan teknolojik gelişmenin hızı da yavaş olur. Devletler sermayenin yönlendirilmesinde ve verdiği teşviklerle teknolojik gelişmeyi sağlarlar. Gelişmekte olan ülkelerde, teknolojik gelişmenin, AR-GE harcamaları ile olan ilişkisi teknolojik gelişmeyi özümseme ve uygulama yönündedir. Küçük işletmelerin yetersiz mali kaynakları, gelişmiş, yetenekli insan gücü azlığı, bilgiyi belirlemede, sağlamada ve kullanmada yetersiz kalma teknolojik gelişmeyi gerçekleştirmede güçlükler ortaya çıkarmaktadır²³³.

Gelişmekte olan ülkelerde imalat sanayinin yapısı hammadde ve emeğe dayalı üretimden, teknoloji yoğun üretime dönüşmekte; bu çerçevede üretim teknolojileri ön plana çıkarken ekonomilerin mukayeseli üstünlüğü teknoloji düzeyini belirlemektedir²³⁴.

Gelişmekte olan ülkelerdeki pazar potansiyellerini hesaplamak ve tahmin etmek çok zordur. Büyük riskli projeleri takip etmek ve neticesinde yeni pazarlar yaratıp satış ile kârların büyük olmasını sağlamak işletmeler için büyük bir sorundur²³⁵. Sanayileşmede dış rekabete açık bir yapının oluşturulması önem arz etmektedir. İhracatta süreklilik ve artmasının sağlanması için de girdilerin dünya fiyatlarından temini, düşük fiyat ve düşük kaliteli ürünlerin meydana getirdiği haksız

²³² Erarı, a.e., s.11.

²³³ Yılmaz Göbenez, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Teknoloji", Aralık 2006, **Genbilim Türkiye Bilim Sitesi**, <http://www.genbilim.com/content/view/1287/91/>, Erişim Tarihi: 20.11.2011.

²³⁴ DPT, **Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8.BYKP**, Yayın No: DPT:2529-ÖİK: 545, Ankara 2000, s.8, <http://ekutup.dpt.gov.tr/sanayi/oik545.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2011.

²³⁵ Göbenez, a.e.

rekabete karşı sanayinin korunması gerekmektedir. Sanayileşmenin özel kesim eliyle sürdürülmesi de temel politikadır. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde sanayinin ve toplam ekonominin gelişimini ve kalkınmasını hedefleyen politikaların odağını da KOBİ'ler oluşturabilmektedir²³⁶.

Gelişmekte olan ülkelerdeki gümrük engellerinin merkez kapitalist aktörlerce aşılması, çevresel konumlu ekonomilerde ithal ikameci ve korumacı sistemin uygulanması ve ilk anda aşılamayacak gibi görülen gümrük koruması, bizzat ülke içine girmiş olan yabancı sermayenin korunma aracı haline dönüştürülmüş oldu. Bu süreçte, merkez ülkelerdeki güçlü işletmeler, patent sözleşmeleri altında, çevre ekonomilerde dış rekabetten korunmuş işletmeler olarak faaliyet gösterdiler. Korumacı politikalara sürüklenen gelişmekte olan ekonomiler, teknoloji ve hammadde açısından dışarıya bağımlı, dış merkezlerce denetimli sanayi altyapıları kurma eğilimine girdiler.²³⁷

Gelişmiş ekonomiler, sistemin baş aktörü durumundadır. Böylece sistemin kurallarının oluşumunda ve işleyişinde hâkim oldular. Buna karşın gelişmekte olan ekonomiler ise, aktör ekonomilerce sistem içinde oluşturulan kurallara uymak durumundadır. Başka bir deyişle, gelişmiş olan aktör ekonomiler sistemi etkilerken, gelişmekte olan ekonomiler sistemden, yani gelişmiş ekonomilerden etkilenirler.

• Kayıt Dışı Ekonomi Sorunu

Gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonomi, gelişmiş ülkelere göre daha çoktur. Kayıt dışılığın yüksek olması ekonomi yönetimi yönünden, yöneticilerin manevra kabiliyetini daraltmaktadır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerdeki kayıt dışı ekonominin yüksekliği, devletlerin yapısı, hükümetlerin sosyal düzene hâkimiyeti, devlet vatandaş ilişkilerindeki güveni ve siyasal iktidarların yetenekleri, toplumların sosyolojik, kültürel, ahlaki değerlerin durumu konusunda önemli ipuçları vermektedir.²³⁸

Aşağıdaki tabloda 1988 ve 2000 yılları arasında gelişmekte olan ülkeler ile OECD Ülkeleri karşılaştırıldığında kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranının çok

²³⁶ DPT, 2000, a.e., s.14.

²³⁷ İzzettin Önder ve Diğerleri, "Türkiye Ekonomisi: Genel Perspektif, Sorunlar, Öneriler ve Madencilik Sektörün Kısa Değerlendirilmesi", **TMMOB Maden Mühendisleri Odası, İstanbul Şubesi Raporu**, İstanbul, 2003, s.10.

²³⁸ Harun Bal, "Geçiş Ülkelerinde Yolsuzluk ve Kayıt Dışı Ekonomi: Kırgızistan Bavul Ticareti Örneği", **Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, 2004, s.173.

yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Kalkınma odaklı teorilerin uygulanmasında kontrol altındaki ekonomiye yapılacak uygulamaların başarıya ulaşma şansı daha fazladır. Fakat gelişmekte olan ülkelerde bu durum kalkınmada bir sorun olarak ön plana çıkmaktadır.

Tablo 15. GSYİH' nın Yüzdesi Olarak Kayıt Dışı Ekonomi (1988–2000)

Ülke Grupları	1988	2000
Gelişmekte Olan Ülkeler	%35	%44
Geçiş Ülkeleri	%21	%30
OECD Ülkeleri	%14	%16

Kaynak: Harun Bal, "Geçiş Ülkelerinde Yolsuzluk ve Kayıt dışı Ekonomi: Kırgızistan Bavul Ticareti Örneği", Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, 2004, s.173.

Kayıt dışı ekonomi oranının yüksekliği gelişmekte olan ülkelerde genellikle küresel veya yerel olarak yaşanan krizlerde para ve maliye politikaların uygulanması sırasında gecikmeye neden olduğundan, kriz maliyetlerinin yükselmesine yol açmaktadır.

• İşsizlik, Tarım Kesimi ve İstihdam Düzeyi

Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ortak özelliklerinden belki de en önemlisi işsizlik oranının yüksekliği, işgücünün tarım sektöründe gelişmiş ülkelere kıyasla yüksek oranda bulunması ve istihdam yapısının farklılığıdır. Bu konu tezimizin önemli bir bölümünü oluşturduğundan ayrı bir başlıkta ele alınacaktır.

2.4. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İSTİHDAM YAPISI

Bir ekonomik kavram olarak istihdam üretim faktörlerinin gelir sağlamak amacıyla çalışması ya da çalıştırılması olarak özlü bir şekilde tanımlanır. Bir ülkenin ürettiği toplam mal ve hizmet miktarı yani milli geliri ile o ülkenin üretime katabildiği üretim faktörleri sayısı arasında aynı yönlü bir ilişki vardır. Klasik ve neo- klasik iktisatçılara göre ekonomide kendiliğinden işleyen otomatik bir mekanizma vardır. Bu mekanizma ile tüm üretim faktörlerinin kullanıldığı bir düzeyde ekonomi dengeye gelecektir.²³⁹

²³⁹ Vural Savaş, **İktisadın Tarihi**, Siyasal Kitabevi, Ankara,2000,s,287.

Dünya’da görülen en yaygın sistem olan kapitalizm ²⁴⁰ üretim için emek ve sermayeyi bir araya getirir. Üretimin en önemli unsuru emektir. En önemli üretim faktörü olan emeğin kullanımına ise istihdam adı verilir.²⁴¹ İktisadi literatürde istihdam kavramı dar ve geniş istihdam olmak üzere ikiye ayrılır. ²⁴² Bir ülkenin üretim için gerekli faktörlerinin tümünün bir yıllık dönem içerisinde üretim sürecinde yer alma dereceleri belirtiliyorsa geniş istihdamdan, sadece üretim faktörü olarak emeğin yer alma derecesi belirtiliyorsa dar anlamda istihdamdan söz edebiliriz.

Emek, üretim sürecinin en önemli unsuru olması nedeniyle toplam üretimdeki değişimler üretim faktörlerinin üretim sürecine yapmış oldukları katkıya göre değişiklik gösterecektir. Sermaye stokunu veri olarak aldığımızda sabit teknoloji varsayımı altında üretim düzeyini belirleyen tek unsurun emek olduğunu kabul edebiliriz. Bu kavram bizi bir ülkedeki üretim sürecine katılacak olan emek miktarını veren “istihdam kapasitesi” kavramına götürecektir. Bunun sonucunda istihdam kapasitesi ile mevcut istihdam düzeyi arasındaki fark’a da işsizlik diyebiliriz.

Çalışabilecek durumda olan herkesi istihdam kapasitesi içersine almak yanlış olacaktır. İşgücü çoğunlukla iktisat dışı faktörler din, ırk,kültürel yapı,cinsiyet,coğrafya..vb gibi etmenlerden etkilenir. İstihdam düzeyi ise çoğunlukla piyasa koşulları çerçevesinde belirlenmektedir. Çalışma çağı dediğimiz 15-65 yaş arasına “aktif nüfus” denmektedir. Aktif nüfus denilen kitle işgücü ve işsizlerin toplamından oluşmaktadır. Aktif nüfus içinde olup da işgücüne dâhil olmayanlar da vardır. İşgücü büyüklüğü, 15-65 yaş arası aktif nüfustan sakatlar ve sürekli hasta olanlar ve kendi isteği ile çalışmayanlar çıkarılarak elde edilebilir. Bu kitleden asker kişileri çıkardığımızda ise sivil işgücüne ulaşırız. Sivil işgücü ise çalışanlar ve kendi isteği dışında işsiz olanlardan oluşur. Bunların dışında işgücüne dâhil olmayanlar da vardır. Bunlar emekliler, öğrenciler, ev hanımları vs. gibi gruplardan meydana gelmektedir. Bu gruplar aktif nüfus içinde bulunmasına rağmen işgücüne dâhil değildir. İşsiz ise istihdam içinde yer almayan son altı ay içersinde iş arama kanallarından en az birini kullanan, 15 gün içersinde iş başı yapabilecek durumda olan ve aktif nüfus içinde yer alan kişilerdir. ²⁴³

²⁴⁰ Ellen Meiksins Wood, **Kapitalizm Demokrasiye Karşı-Tarihsel Maddeciliğin Yeniden Yorumlanması**, Çev. Şahin Artan, İletişim Yayınları, İstanbul,2003,s,15.

²⁴¹ Besim Üstünel, **Ekonominin Temelleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul,1994,s,35.

²⁴² Sabri F. Ülgener, **Milli Gelir İstihdam ve İktisadi Büyüme**, Der Yayınevi, İstanbul,1980, s,73.

²⁴³ a.e., s,84.

Şahin'e göre bir ülkede fiilen çalışanlarla iş arayanları toplamı işgücünü oluşturur. İşgücü bazen ülkenin aktif nüfusu ile eş anlamlı kullanılır. İşgücü her zaman kesin olarak ifade edilebilecek bir toplam değildir. İşgücünün sayı ve bileşimini şu faktörler etkiler²⁴⁴.

- Ülke nüfusunun miktarı, yaş ve cinsiyet bakımından bileşimi,
- Piyasa şartları ve teknolojik seviye,
- Hukuk düzeni ve mevzuatı,
- Sosyal, moral ve kurumsal faktörler,
- Ülkede meslek ve sınıf düzeni
- Gelirin ve servetin dağılışı biçimi
- Kültür seviyesi ve kurumsal yapı.

Gelişmekte olan ülkelere bakıldığında işsizlik oranının çok yüksek olduğu görülür. Ayrıca tarımsal işgücü çok fazla olup, tarımsal verimlilik düşüktür. Az gelişmiş ülkelerde işgücünün diğer sektörlerle göre tarım sektöründe daha yoğun olmakta ve de gelişme hızı düşük olduğu için, tarım sektöründeki işgücü fazlası diğer sektörlerle aktarılamamakta ve bu nedenle de gizli işsizlik oranı artmaktadır.²⁴⁵

Az gelişen ülkelerde tarım kesiminde yaşayan nüfus toplam nüfusun % 65 ve daha fazlasını kapsamaktadır. Normal olarak gelişmiş ülkelerde bu oran tarım kesimi için %15'in altındadır. ABD, Japonya gibi gelişmiş ülkelerde tarım kesimindeki istihdam oranı yüzde 10'nun altında iken; Brezilya, Meksika ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bu oran yüzde 20'nin üzerindedir.²⁴⁶

Sanayileşmiş ülkelerde sanayi ve hizmetler sektöründe ağırlıklı istihdam oranı olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca düşük gelirli ülkelerin birçoğunda öncelikli üretim tarım sektöründe olmaktadır. Endüstride imalat sektörünün oranı gelişmekte olan ülkelere, yüksek gelirli ülkelere göre çok düşük düzeylerde. Gelişmekte olan ülkelere tarım, küçük aile işletmeleri tarafından yapılmakta ve de teknolojik yetersizlik, ekim alanlarının iyi konumda olmaması tarımda verimliliği daha da düşürmektedir.²⁴⁷

²⁴⁴ Hüseyin Şahin, **İktisat İlkelerine Bakış**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1997, s.173.

²⁴⁵ Ercan Dülgeroğlu, **Kalkınma Ekonomisi**, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Bursa, 1997, s.11.

²⁴⁶ A.e., s.12.

²⁴⁷ Coşkun Can Aktan, İstiklal Yaşar Vural, **Başlıca Fonksiyonel Gelir Dağılımı Teorileri ve Bölüşüm Adaleti**, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara 2002, s.18.

Gelişmekte Olan Ülkelerin iktisadi yapılarında, geçimlik tarım ekonomisinden sanayi ekonomisine dönüştürme mekanizması üzerinde durulur ve bu dönüşüm sürecini tanımlamak için neo-klasik fiyat ve kaynak dağılımı teorisi temel alınır.²⁴⁸

Gelişmekte olan ülkeler, yoksul kesimin genişliği ve tarım ekonomisi özellikleri ile gelişmiş ülkelere göre son derece düşük olup, ücretsiz aile işçiliği ve kendi işinde çalışma yaygındır. Bu nedenle, bu ülkelerdeki istihdam politikaları yalnızca ücretli işgücüne ağırlık verme biçiminde değil, işgücünün diğer kesimlerini de gözetmek zorunluluğundadır. Ücretli işgücünün genişletilmesi, ücretsiz aile çalışanların gelirlerinin artırılması, ücretli ve ücretsiz sektörler arasındaki gelir farklılıklarının giderilmesi ve kayıt dışı sektörden kayıtlı sektöre geçişin hızlandırılması gelişmekte olan ülkelerdeki istihdam politikalarının temel hedefleri arasında yer almaktadır²⁴⁹.

Gelişmekte olan ülkelerdeki kırsal kesim için işgücü fazlası, klasik tanım dışındadır. Bu kesimdeki işsizler, mevcut tarım işini ailenin diğer üyeleri ile paylaşarak ve düşük bir gelir karşılığında yaparak yaşamlarını sürdürmektedirler. Her ne kadar gelir düşük olsa da paylaşım sürdüğünden kentlerdeki gibi işsiz görünmemektedirler. Kentsel yerlerde de ücretler arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bir tarafta özel şirketlerde veya kamu sektöründe yüksek ücret alanlar, diğer tarafta son derece düşük ücretli çalışan geniş bir kesim vardır. Ücretliler açısından bir ayırım, kentlerdeki kayıtlı ve kayıt dışı çalışma biçimine göre oluşmuştur. Kentlerde küçük işletmeler yaygın olarak bulunmaktadır ve çoğu da kayıt dışıdır. Gelişmekte olan ülkelerin istihdam politikalarında, kayıt dışı sektörden kayıtlı sektöre geçiş önemli bir göstergedir. Bu geçiş zor ve engelli ise, mevcut kentsel işgücü piyasası, gelir dağılımının adaletsizliği açısından durumun ciddiyetini ortaya koymaktadır.²⁵⁰

İşgücü piyasasında farklı istihdam biçimlerinin oluşu da, işgücünün parçalanmasına yol açmaktadır. Bu farklı istihdam biçimleri tanımlanmamış ise, işgücü piyasası, ayrımcılığın tohumu olan rekabet dışı gruplara bölünebilir.

²⁴⁸ A.e., s.18.

²⁴⁹Peter Richards, "Towards the Goal of Full Employment: Trends, Obstacles and Policies", **International Labour Office**, Geneva, 2001, s. 14-15.

²⁵⁰ L., Calforms, **Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework For the Analysis of Crucial Design Features**, OECD Economic Studies, no. 22. Paris 1994, s.17.

Ayrımcılığa yol açan söz konusu faktörler, cinsiyet, öğrenim, etnik köken olarak sıralanabilir. Bu durumda istihdam stratejileri, ayrımcılığın önlenerek fırsat eşitliğinin sağlanmasını hedeflemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde yalnızca ücretli işgücünü genişletmeye odaklı paket politikalar başarılı olamamaktadır. Çünkü tarımda önemli ölçüde işgücü fazlası varsa, reel sektörde yaratılan yeni işler ücretlerin artırılmasını getirmeyecektir. Bu nedenle doğrudan reel sektör işgücü arzına yönelik ücretleri artırıcı ek stratejilere gereksinim bulunmaktadır.²⁵¹

2.5. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER AÇISINDAN İSTİHDAMA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

İstihdamın yapısını ve miktarını belirleyen faktörler istihdam üzerinde olumlu ya da olumsuz etkiye sahip olabilmektedir. Bir faktörde meydana gelen değişimin kısa veya uzun dönemde istihdam üzerine etkisi mümkündür. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde istihdamdaki değişimin sonuçları oldukça geniş bir alanda kendini göstermektedir. Çalışmanın bu kısmında istihdamı belirleyen faktörler açıklanacak ve istihdam üzerindeki etkileri gelişmekte olan ülkeler perspektifinde incelenecektir.

2.5.1. Sosyal ve Demografik Faktörler

İstihdama etki eden sosyal ve demografik faktörleri; nüfus, cinsiyet, eğitim seviyesi ve göç ana başlıkları altında incelemek mümkündür.

- **Nüfus**

İşgücü piyasasının arz yönünü belirleyen faktör olan nüfusun miktarı, yapısı ve kullanılış şekline bağlı olarak istihdamın yapısını etkilemektedir. Nüfus artış hızı, işgücü artış hızını belirleyen temel değişendir. İşgücü arzındaki artış hızı doğrudan doğruya nüfus artış hızı ile ilgilidir. İstihdam yapısının bir belirleyicisi olan nüfus, Türkiye’de ve diğer gelişmekte olan ülkelerde hızla artmakta ve nüfusun önemli bir bölümünü de genç yaş grubu oluşturmaktadır. Nüfusun genç yapıda olması, bir taraftan çalışma çağındaki nüfusu, diğer taraftan işgücüne katılan nüfusu artırmaktadır. Her yıl sınırlı olarak artan istihdam olanaklarına karşılık daha fazla artan işgücü, işsizliğin sürekli artmasıyla sonuçlanmaktadır. Türkiye’de ve bazı

²⁵¹ A.e., s. 15-16.

gelişmekte olan ülkelerde işgücü arzı hızla yükselmekte ve artan işgücüne yeni istihdam alanları oluşturmak istihdamın ağırlaşan sorunlarından biri olmaktadır²⁵².

- **Cinsiyet**

Cinsiyet faktörü istihdamın yapısını belirleyen önemli bir faktördür. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde erkeklerin işgücüne katılma oranı kadınlarınkinden oldukça fazladır. Türkiye işgücü piyasasında da durum farklı değildir. Tansel'e göre Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranlarındaki düşüş eğiliminin birkaç nedeni vardır. Birincisi, genç nüfusun öğrenimde geçirdiği sürenin son zamanlarda uzamış olmasıdır. Gerçekte, hem geçmiş yıllara göre üniversitede okuyan kişi sayısındaki artış hem de zorunlu eğitim süresinin 5 yıldan 8 yıla çıkarılması ile birlikte, kadınların işgücü piyasasına girişi gecikmektedir. İşgücüne katılımda görülen düşüş eğiliminin bir diğer nedeni, işgücünün yapısında görülen, tarımsal etkinliklerden tarım dışı etkinliklere kayıştır. Kırsal alanda ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadın, kente göç ile birlikte eğitimsiz ve de deneyimsiz olmaları nedeniyle işgücü piyasasına hemen katılamamakta, bu da işgücüne katılım oranını olumsuz etkilemektedir²⁵³

Bunların yanında, Türkiye'de kadının işgücüne katılım oranını olumsuz yönde etkileyen değişik kaynaklardan doğan çeşitli nedenler vardır. Bunlardan bazıları, küçük çocukların bakımı, kadının eğitim düzeyinin düşüklüğü, piyasa koşullarının elverişli olmayışı, kısmi çalışma olanaklarının sağlanamayışı, çalışmayla ilgili yasal mevzuattaki eksiklikler ve sonuçta kadının çalışması ile ilgili gelenek ve göreneklerin değişim hızının kadın lehine yavaş seyretmesi biçiminde belirtilebilir²⁵⁴

- **Eğitim Seviyesi**

Eğitim insan kaynaklarını yetiştirme süreci olarak tanımlanabilir. Bireyin fiziksel veya içsel etkinlikler sonucu güç oluşturabilmesi ya da davranış değişikliği gösterebilmesi için planlı örgün ve yaygın eğitim alması gerekmektedir. Bu bağlamda eğitim, istihdam öncesi ve üretim kalitesi için gerekli olan bir önkoşuldur. Eğitilmiş nitelikli insan gücü ve gençlere sağlanan mesleki eğitim olanakları işgünün

²⁵² E.Yasemin Bozdağlıoğlu, "1990'dan Günümüze Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdamın Yapısının Analizi", **Akademik Bakış Dergisi**, s.11, 2007, s.3.

²⁵³ Aysit Tansel, "İktisadi Kalkınma ve Kadınların İşgücüne Katılımı: Türkiye'den Zaman Serisi Kanıtları ve İllere Göre Yatay Kesit Kestirimleri", **ERC Working Papers in Economics**, 01/05T, 2002, s.5.

²⁵⁴ Metin Berber ve Burçin Eser Yılmaz, "Türkiye'de Kadın İstihdamı: Ülke ve Bölge Düzeyinde Sektörel Analiz", **İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 10, 2, 2008, s.4.

daha donanımlı olmasını sağlayacaktır. Bircan'a göre eğitimin istihdama olan etkisi üç boyutludur.

- Ülkede uygun istihdam olanaklarının arttırılmasında uygun arz fonksiyonunu yerine getirmektedir.

- Bireye işgücü piyasasındaki açık işlerde kendine uygun olanı bulmada kolaylık sağlamaktadır.

- Eğitim kurumları aynı zamanda birer istihdam alanı olarak kabul edilmektedir.²⁵⁵

Gelişmekte olan ülkeler açısından eğitim seviyesinin istihdama etkisine bakıldığında; eğitime verilen önemin hızla artması ve eğitilmiş işgücüne olan ihtiyacın da ekonomik kalkınmaya yönelik hamleler sonucunda artması göz önünde bulundurulduğunda, gelişmekte olan ülkelerde hem eğitim seviyesi hem de istihdam oranının yıllara göre arttığı görülmektedir.

- **Göç**

Göç istihdam açısından oldukça önemli bir olgudur. Kırdan kente göç eden işgücünün istihdama hemen dâhil olmamaları sonucu işsiz kalmaları söz konusu olmaktadır. Bulutay'a göre kentte daha iyi ekonomik, sosyal ve kültürel bir yaşam veya daha güvenli bir iş bulma isteği göçe neden olmaktadır. Eğitim seviyesini yükseltme güdüsü de diğer bir göç nedenidir. Düzenli bir şehir yaşamı isteği de yine bireylerin göç etmesine neden olmaktadır.²⁵⁶

Bulutay, iyi eğitilmiş ve başarılı insanların göç etmeyi gerekli görmediklerini, öte yandan ekonomik ve sosyal olarak başarısızlığa uğramış olan kişilerin ise içinde bulundukları olumsuz koşullardan kurtulmak için göçü seçtiklerini belirtmiştir.²⁵⁷ Kırsal alandaki yüksek nüfus oranı ve tarımda verimliliğin artması bu bölgede yaşayan insanları kırsal alanın dışına itmiştir. Bu durum kırsal alan dışında yüksek kalitede istihdam fırsatları oluşması şartıyla bu bireylerin refahının artması sonucunu

²⁵⁵ İsmail Bircan, "Eğitim ve İstihdam", **Demokratik Eğitim Kurultayı Bildiriler Kitabı, Bireysel Bildirgeler**, 1998, s.561.

²⁵⁶ Tuncer Bulutay, **Employment, Unemployment and Wages in Turkey**, TÜİK Yayınları, Ankara, 1995, s.119.

²⁵⁷ **A.e.**, s.116.

doğurabilir. Ancak Bulutay ve Taştı'ya göre Türkiye'nin kayıt dışı ekonomisinde bu istihdam fırsatlarının oluşması pek olası değildir²⁵⁸.

Ercan'a göre özellikle kırdan kente göç olgusu genç nüfusla ilgilidir. Bunun önemli bir nedeni kendi başlarına hareket eden gençlerin yanı sıra küçük çocuklarıyla kentlere göç eden ailelerdir. Nüfusun daha yaşlı olan kesimi ise bulundukları yerde kalma eğilimi içindedirler²⁵⁹.

Özetle Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkelerde göçün önemli bir sorun olduğu ve göçün istihdamı arttırmasının ancak yeni iş fırsatlarının oluşturulması ile mümkün olabileceği söylenebilir. Aksi takdirde gelişmekte olan ülkelerde engellenemez düzeyde olan kırdan kente göçün işsizliği arttırması ve istihdamı azaltması söz konusudur.

2.5.2. Ekonomik Faktörler

İstihdamı etkileyen ekonomik faktörlerin başında yatırımlar, özelleştirme, gayri safi yurt içi hâsıla, teknoloji, verimlilik ve ücretler gelmektedir.

• Yatırımlar ve Özelleştirme

Devletin ve dış ticaretin olmadığı varsayılan bir ekonomide planlanmış yatırımlar tasarruflara eşittir. Üretimin denge düzeyinin üstünde yapılması sağlanarak yatırımlar arttırılır ve stoklar azalarak üretime katılmaları sağlanır. Eğer üretim denge düzeyinin altında kalırsa tasarruflar yatırımdan fazla olacaktır. Yatırımın düşük seviyede kalması ise beraberinde düşük istihdamı da getirmektedir. Yatırımda meydana gelen dalgalanmalar, istihdam ve gelirden de şiddetli dalgalanmalara yol açabilmektedir. Gelirdeki artış tüketim artışını sağlayacak, bu da yatırım artışı ve istihdamın olumlu etkilenmesi sonucunu doğuracaktır²⁶⁰.

Gelişmekte olan ülkelerde istihdam sorunu yapısal bir nitelik taşımaktadır. Bir taraftan hızla artan nüfusun baskısı ve nüfusun nitelik, meslek-iş bileşimindeki olumsuzluklar, diğer taraftan ileri teknoloji kullanımının ve otomasyonun açığa çıkardığı işgücü fazlası ve istihdam yaratma potansiyeli yüksek sektörlerde yatırım için yeterli kaynak yaratılamaması ve bunların yanında devlete kaynak yaratmak ve

²⁵⁸ Tuncer Bulutay ve Enver Taştı, "Informal Sector In The Turkish Labour Market", **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metinleri**, S.22, 2004, s.29.

²⁵⁹ Hakan Ercan, **Türkiye'de Gençlerin İstihdamı**, Uluslararası Çalışma Örgütü Yayınları, Ankara, 2007, s.17.

²⁶⁰ Yıldırım ve Karaman, **a.e.**, s.148.

ekonomik gelişmeyi sürdürmek amacıyla uygulanan özelleştirme politikaları işsizlik sorununu daha da derinleştirmekte ve yapılaşmaktadır.²⁶¹

Gelişme sürecinde ve zorunluluğunda olan ülkeler, ekonomik ve sosyal yapısındaki dengesizliklere ek olarak, uygulanmakta olan makro ekonomik politikaların da etkisiyle her geçen gün daha ağırlaşan istihdam ve işsizlik sorunuyla karşı karşıya bulunmaktadır. Gerek bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi gerekse yörece geri kalmış bölgelerde istihdamın ve gelirin artırılması için sosyal fayda ilkesiyle çalışan kamu işletmelerine duyulan ihtiyaç kaçınılmazdır. İster yerli ister yabancı olsun, özel sermaye şirketleri, piyasa fiyatlarının belirlediği kar ve maliyet hesaplarına göre çalışmaktadır. Dolayısıyla, bir özel sermaye grubunun, geri kalmış bir bölgede yatırım yaparak üretimde bulunması, piyasa fiyatlarının muhasebe yönetimlerinde zarar edeceği gerekçesi ile söz konusu olmaya bilir. Oysa bölgesel kalkınma ve bölgesel gelirin artırılması açısından sosyal faydanın yüksek olduğu böylesi durumlarda kamu işletmeciliğinin geliştirilerek sürdürülmesi gerekli olmaktadır.²⁶²

Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen özelleştirme politikalarının istihdamı daraltıcı, bölgelerarası farklılıkları arttırıcı ve uzun vadede ekonomik ve sosyal gelişmeyi yavaşlatıcı etkisi olduğu söylenebilir.

• Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla

Ekonomik büyüme ve kalkınma sık sık birbirine karıştırılmaktadır. Ekonomik büyüme gelir düzeyinin ve gayri safi yurt içi hâsılanın artışını ifade eder. Ekonomik kalkınma ise daha farklı bir ifade ile yatırımların artması, üretimdeki verimlilik artışı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kalkınma bireye yapılan yatırımları ve genel olarak yaşam düzeyinin gelişmesi ile ilgilidir. Bunun için bir ülkenin kalkınması sadece ekonomisinin gelişimi ile değil daha da önemli olarak, yapılan ya da yapılacak olan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve teknolojik yatırımlar büyük önem taşımaktadır ki bu alanlara yapılacak olan yatırımlar aynı zamanda ülkenin dengeli ve sürdürülebilir bir büyüme sürecine girmesi için gerekli olan faktörlerdir.²⁶³

Eğer bir ülkede bireyler arasında gelir dağılımı bozuksa, ülkenin eğitim, sağlık hizmetleri yaygınlaşmıyorsa, konut ve sosyal güvenlik hizmetleri geriliyorsa,

²⁶¹ A.e., s.149.

²⁶² Nasfet Uzay, **Verimlilik ve Büyüme**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.58.

²⁶³ Bozdağlıoğlu,a.e., s.5.

gayri safi yurtiçi hâsıla top yekûn artsa bile, bir kalkınmadan söz etme imkânı yoktur. Bundan dolayıdır ki özellikle dünya bankası ve OECD'nin kalkınma ölçütleri arasında, birey başına düşen hastane sayısı, evlerdeki telefon veya bilgisayar oranı, ülkedeki eğitim düzeyine kadar pek çok istatistiğin yer aldığı görülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde gayrisafi yurtiçi hâsıladaki artışın kalkınmaya ve dolayısıyla istihdama etkisini net olarak belirleyebilmek zordur. GSYİH'daki yıllık değişme bir ekonominin büyümesindeki değişmeyi göstermektedir.²⁶⁴ Normal şartlarda GSYİH'da meydana gelecek artışın istihdamı da arttırması gerekmektedir. Ancak bazen bu beklentilerin karşılanamadığı ve GSYİH'daki artışın istihdama olumlu yansımadağı da görülmektedir

• Teknoloji

Teknolojideki gelişmeler istihdamı olumlu ya da olumsuz şekilde etkileyebilmektedir. Gelişen teknoloji ile girdide tasarruf yolu tercih edilebilir. Bu da istihdama olumsuz yansıyabilir. Belli bir sayıda işçinin yaptığı üretim, maliyetleri düşürmek amacıyla yapılan teknolojik yenilik sonucu daha az işgücü ile yapılabilir. Bu da belli sayıda işçinin işini kaybetmesi demektir²⁶⁵. Ancak teknolojik yenilikler beraberinde yeni istihdam alanları da doğurmaktadır. Ya da belli sektörlerde yeni işgücü ihtiyacı ortaya çıkabilmektedir. Bu durum da istihdama olumlu yönde etki etmektedir²⁶⁶

Gelişmekte olan ülkelerde teknolojik yatırımların sürekli artış içerisinde olması ilk yıllarda istihdam oranını düşürse de, bu yeni sektör geliştikçe meydana gelecek yan işkolları istihdama olumlu katkı sağlamaktadır.

• Verimlilik

Verimlilik istihdamı belirleyen önemli faktörlerden biridir. Verimlilik artışının istihdama daha çok olumsuz yansımaları söz konusudur. Emeğin verimliliğinin artmasıyla işin daha fazla işçi istihdam edilerek yapılmasına gerek kalmayabilir. Yani mevcut işgücünün verimliliğinin artması ile daha fazla emeğe ihtiyaç duyulmayabilmektedir. Ancak bu durumun kısa dönemde geçerli olması ve artan

²⁶⁴ Hasan Gürak, **Ekonomik Büyüme ve Küresel Ekonomi**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2006, s.325.

²⁶⁵ A.e., s.327

²⁶⁶ A.e., s.327

verimlilik ile uzun dönemde yeni istihdam alanlarının ortaya çıkması söz konusu olmaktadır²⁶⁷.

Gelişmekte olan ülkeler açısından konuya baktığımızda, gerek devlet gerekse kamu kuruluşlarında kurumsallaşmanın ve sistematik çalışma anlayışının yetersizliği verimliliğin görece olarak düşük olmasına neden olmakla beraber, durumun farkındalığı bu yönde gelişmeye yönelik çabaları da arttırmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde verimliliğin istihdama etkisi hakkında tam bir sonuca ulaşmak zordur.

• Ücretler

Ücret seviyeleri işsizlerin iş arama istekleri ve çalışanların işlerine olan bağlılığı gibi nedenlerle istihdamı etkileyebilmektedir. Türkiye’de 1980’lerin başından ortalarına kadar süren ve demokratik olmayan ortamda özel imalat sanayindeki ortalama reel ücretler değişmeden kalmış, kamu sektöründe ise azalmıştır. Gerek kamu, gerekse özel kesimdeki ortalama ücretler 1989-1991 döneminde hızla artmış, ancak aradaki açığı kamu kesimi lehine açılmıştır. Kamu kesiminde çalışan işçiler 1992 ve 1993 yıllarında ek ücret artışlarından yararlanmışlardır. Ancak bu kazanımlar 1994 ve 1995 yıllarında hızla erozyona uğramış, 1994 yılındaki ekonomik krizin ardından ücretler hızla düşmüştür. Daha sonra 1999 Gölcük depremi gibi sanayiye de sarsan ciddi olaylar ekonomiyi olumsuz etkilemiş ve reel ücret artışını sınırlamıştır. 2001 yılındaki krizin de reel ücretler üzerine önemli olumsuz etkileri olmuştur. Bu olumsuz durumlardan etkilenen Türkiye’nin işgücü piyasasında işsizlik düzeyleri önemli ölçüde artmıştır²⁶⁸.

Gelişmekte olan ülkelerde de Türkiye’de olduğu gibi siyasal ve ekonomik dalgalanmalar ve krizlerin sıklıkla yaşandığı göz önünde bulundurulduğunda, ücretlerdeki artışın istikrarlı olarak gerçekleşmediğini ve dolayısıyla tam bir istihdam artışından söz etmenin mümkün olmadığını görülmektedir.

²⁶⁷ Uzay, a.e., s.61.

²⁶⁸ İnsan Tunalı, **İstihdam Durum Raporu: Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması**, Türkiye İş Kurumu Yayınları, Ankara, 2004, s.14.

2.6. ÖZELLEŞTİRMENİN İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Literatüre bakıldığında, özelleştirmenin istihdam üzerindeki etkisi belirsizdir. Bazı araştırmacılar özelleştirme ile istihdamda bir artış olduğunu bildirirken²⁶⁹, diğer yazarlar özelleştirme sonrasında çalışanların sayısında önemli bir azalma olduğunu buldular.²⁷⁰

Ayrıca literatürde özelleştirmede istihdam değişiminden kimin sorumlu olması gerektiği konusunda iki rakip görüş bulunmaktadır. İlk düşünce okulu, büyük ölçekli işgücü azaltması gerektiğinde, bunun en iyi devlet tarafından yapılacağı görüşündedir. İstihdamdaki her değişiklik, özelleştirmeden sonra değil, önce gerçekleşmelidir. Özel yatırımcılar özelleştirmenin etkinlik kazançlarını azaltan aşırı işgücünü üstlenmek için koruma ve yardım talep edebilir. Dahası, çalışanları azaltmadaki hassasiyetten dolayı, büyük ölçekli işten çıkarmalar en iyi satış öncesinde devlet tarafından yapılır.²⁷¹ İkinci düşünce okuluna göre, işgücünü tutma ya da atma kararı, yeni özel yatırımcılara bırakılmalıdır. Onlar muhtemelen firmanın ne türden niteliklere ihtiyaçları olduğunu değerlendirmek için daha iyi bir konumdadırlar ve tazminat ödemelerini asgaride tutmak isterler. La Porta ve Lopez-de-Silanes'teki ampirik kanıtlar, bu görüşü güçlü bir şekilde destekler.²⁷²

Özelleştirme öncesinden, özelleştirme uygulamasının başladığı döneme kadar istihdam üzerinde güçlü negatif etki görülür. Özelleştirme uygulamasından itibaren istihdam üzerindeki negatif etki hafiflemekte fakat özelleştirilen firmada yapılan iyileştirmeler sonucu kapasite artışı nispetinde istihdam artışı yaşanmaya başlamaktadır. Fakat dünyanın her yerinde sürecin bu şekilde gerçekleştiğini söylemek oldukça zordur. 1980-1992 döneminde 21 ülkede 79 firma bu şekilde

²⁶⁹ W.Meggison, R.Nash &M. Randenborgh, "The Financial And Operating Performance Of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis", **Journal Of Finance**, 49, 1994, s.405. ; N.Boubakri & J.C.Cosset, "Does Privatization Meet The Expectations? Evidence From African Countries", **Journal Of African Economies**, 2002, s.115.

²⁷⁰ R.La Porta & F.López-De-Silanes, "Benefits Of Privatization Evidence From Mexico", **Quarterly Journal Of Economics**, 114, 1999, s.1201.

²⁷¹ John Nellis, "Privatization in Africa: What has Happened? What is to be Done?", **Centre for Global Development**, Working Paper Number 25, 2003, s.48; Sunita Kikeri, "Privatization and Labor: What Happens to Workers when Governments Divest?", **World Bank Technical Paper**, 396, The World Bank, Washington DC, 1997, s.59.

²⁷² La Porta & López-De-Silanes, **a.e.** s.1203.

istihdamı %10 ile %60 oranında artmıştır.²⁷³ Oysa dünyada özelleştirilen firma sayısı binler, onbinler ile ifade edildiğinde belirtilen dönemde sadece 79 firmanın özelleştirme sonrası istihdamının artması kayda değer bir durum değildir.

Özelleştirme faaliyetlerinin ülkelerin istihdam yapısına etkisi, satın alan kuruluşların amaçlarına bağlı olarak da değişebilmektedir. Firmayı satın alan yatırımcı üretim faaliyetlerine son verip, yerli işgücünü işten çıkarabileceği gibi firmada ilave değişiklikler yapmak suretiyle ek istihdam da sağlayabilir. Yatırımcı firmaların yabancı olması durumunda üst kademe yönetim için kendi ülkelerinden bir yönetici atanması da yapılması muhtemel değişiklikler arasında yer almaktadır. Özelleştirme sonucunda pek çok işten çıkarmalar yaşandığı da görülmektedir.²⁷⁴

Özelleştirmelerde geçici bir süre için işten çıkarmalar da yaşanabilmektedir. İşten çıkarmalar ise genellikle üç sebepten dolayı gerçekleşmektedir. Bunlar sırası ile rasyonalizasyon, verimliliği artırma ve aşırı kapasiteyi azaltmaktır. Bununla birlikte bu süreç ile gerçekleşen yatırımlarda özellikle uzun vadede gerçekleşen yeniden yapılanma sürecinin başarı ile tamamlanması istihdam açısından önemli kazançlar da ortaya çıkarabilmektedir.²⁷⁵

Özelleşen firmalarda yenileme yatırımlarına gidilirse ve söz konusu üretim tesisi için modernizasyon süreci başlatılırsa teknoloji yoğun bir üretim süreci başlayacak ve emek yoğun üretim süreci terk edilerek yeni bir üretim yöntemi benimsenebilecektir. Bu süreç içerisinde çalışan sayısında azalmalar yaşanmaktadır. İlk başta yaşanan bu olumsuz durum kısa dönemde istihdam hacmini azaltabilir. Ancak yaşanan bu olumsuzluğa diğer bir açıdan yaklaşıldığında uzun dönemde istihdam artışı bile olabilmektedir. Yeni üretim sisteminin benimsenmesi ve daha nitelikli işgücünün istihdam edilmesi sonucu uzun dönemde istihdam hacminin artması beklenmektedir.²⁷⁶

Özelleştirme ile birlikte aşırı istihdamın ortadan kaldırılması da düşünülebilir. Yönetim ve mülkiyeti özel sektöre devredilen kurumlarda aşırı istihdam eritmeye

²⁷³ Sanjeev Gupta, Christian Schiller, Henry Ma, s.5, "Privatization, Social Impact and Social Safety Nets", <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9968.pdf>, Erişim Tarihi: 08.12.2012.

²⁷⁴ Christoph Ernst, "The FDI- Employment Link in a Globalizing World: The Case of Argentina, Brazil and Mexico," **ILO Employment Strategy Papers**, 2005/17, 2005, s.14, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_elm/documents/publication/wcms_114029.pdf, Erişim Tarihi: 13.11.2011.

²⁷⁵ A.e., s.180.

²⁷⁶ A.e., s.181.

çalışılmaktadır. Özel sektörde, çalışma ve çalıştırma ilişkisi ağırlıklı olarak iktisadi kriterler tarafından tayin edilmektedir. Personelin firma üretimine katkısı ile firmaya olan maliyeti arasındaki fark birinci lehine olduğu sürece çalışma ilişkisi devam edebilecektir. Özelleştirilen iktisadi kuruluşlarda, bu faktöre bağlı olmayan istihdam politikalarının sona erdirilmesinin, istihdam seviyesini etkileyeceği söylenmektedir. Özelleştirmenin istihdam seviyesi üzerindeki etkileri yalnızca özelleştirme sonrasında ortaya çıkmamakla birlikte, bu etkilerin özelleştirme öncesi dönemde başladığı söylenebilir. Aşırı istihdamın olduğu bir teşebbüsün özelleştirilme ihtimali yüksek görülmektedir. Siyasi iktidar, ilgili teşebbüsün özel sektör tarafından satın veya devir alınmasını sağlamak için teşebbüsü özelleştirme sürecine hazırlamaktadır. Bu hazırlık çalışmalarının bir kısmı, geçmişe yönelik borçların kamu tarafından üstlenilmesi gibi konularla ilgiliyken, bir kısmı ise aşırı istihdamın özelleştirme öncesi daraltılması gibi sosyal konularla ilgili olabilir. İktisadi birimin özelleştirme sonrası karşılaşacağı sosyal problemleri azaltmak için Hükümetler istihdam fazlasını çalışanların sosyal haklarını vererek eritmeye çalışmaktadırlar. Özelleştirme amacı ile aşırı istihdamın eritilerek daraltılmasına “slim-down” uygulaması denmektedir²⁷⁷.

1999 yılında UNCTAD tarafından yapılan bir araştırmaya göre özelleştirme ile yabancı yatırımcılar tarafından satın alınmış 23 büyük şirkette istihdam azalışları olmuştur. Ancak bu azalışların bir bölümünün özelleştirme öncesinde gerçekleştiği belirtilmektedir. Bununla birlikte özelleşen tesislerde özelleştirme sonrası yaşanan istihdam azalış oranı, bu ülkelerde ve bu tesislerde özelleştirme öncesi yaşanan istihdam azalış oranından daha düşüktür. Yaşanan bu olgu yabancı yatırımcıların diğer yatırımcılardan daha başarılı olduğunu ya da yabancı yatırımcıların daha verimli şirketleri aldıklarını göstermektedir²⁷⁸.

Özelleştirmenin şekli ile istihdam seviyesine yönelik etkiler arasında doğrudan bir ilişki vardır. Bu bakımdan, mülkiyet ve yönetim devri ile gerçekleştirilen dar anlamdaki özelleştirmenin istihdam seviyesi üzerindeki etkileri daha kısa zamanda ve görülebilir bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Dar anlamdaki özelleştirme dolaylı olarak da istihdam seviyesi üzerinde olumsuz etkilere sahip olabilir. Bu dolaylı etki,

²⁷⁷ Alper, 1994, a.e., s.99-100.

²⁷⁸ UNCTAD, a.e., s.182.

özelleştirilen kuruluşun hammadde temini konusundaki politikalarına bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir²⁷⁹.

Uygur tarafından belirtilen açıklamalara göre özelleştirme işlemleri, daha etkin üretim yönetimi ve yeni teknolojiler sağladığı sürece büyümeye olumlu yönde katkılar sağlayacaktır. Yenilikler sonucu artan büyümeye bağlı olarak istihdam oranlarında da artış yaşanması beklentiler arasında yer almaktadır. Özelleştirme sonucunda istihdam azalışlarının olmadığı hatta artışlarının yaşandığı da görülmektedir. Örneğin Polonya’da erken özelleştirme üzerine yapılan çalışmalarda, bu işlemlerin istihdam azalışlarına etkisinin çok az olduğu görülmüştür.²⁸⁰

Ekonominin diğer sektörlerinde yeni istihdam yaratma imkânları mevcut ise ve özelleştirilen alanlardaki fazla işgücü kısa sürede bu sektörlere kaydırılabilirse toplam istihdam seviyesinde bir değişme olmayacağı için özelleştirmenin işsizliği artırıcı etkileri ortaya çıkmamaktadır. Özelleştirme, yapıma amaçlarına uygun olarak ekonomideki kaynak kullanımında bir etkinlik artışı sağlarsa, bu artış uzun dönemde iktisadi büyümeyi ve büyümeye bağlı istihdam artışını beraberinde getirebilir. Ancak bu sonuç uzun dönemde ortaya çıkabilecek bir etki olarak ifade edilebilir²⁸¹.

Türkiye’de özelleştirmeye doğrudan veya dolaylı olarak ilgilenenler, özelleştirmenin sosyal sonuçlarının en önemlisinin istihdamla ilgili olacağını kabul etmektedirler.²⁸² Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda özelleştirme öncesi ve sonrasında çalışan sayısı azaltılmaktadır. Özelleştirmeyi savunanlara göre KİT’lerin başarısızlıklarının altında yatan en önemli neden bu işletmelerdeki aşırı istihdamdır. Bu görüşe göre, KİT’lerde yıllarca politik baskılar nedeniyle verimlilik dikkate alınmadan ihtiyaç fazlası bir istihdam ortaya çıkmıştır. Bu durum zaman içinde KİT’lerin giderlerini artırmış ve giderek artan bir kamu kesimi açığına neden olmuştur.²⁸³

Bütçeden bu işletmelerin açığını kapatmak için büyük paylar ayrılmaktadır. Bu da Türkiye’de enflasyonun en önemli nedenlerinden biri olmaktadır. Bu nedenle

²⁷⁹ Alper, **a.e.**, s.103.

²⁸⁰ Ercan Uygur, “Türkiye’nin Yürürlüğe Koyduğu İstikrar Programlarının Başarısında Yabancı Sermaye Girişlerinin Yeri ve Önemi,” **Ekonomik İstikrar, Büyüme ve Yabancı Sermaye**, (Der. Ali Tarhan), TCMB Yayınları, Ankara 2001, s.30-31.

²⁸¹ Alper, 1994, **a.e.**, s.105-106.

²⁸² **a.e.**, s.95

²⁸³ Lordoğlu ve Müftüoğlu, **a.e.**,s.129.

özelleştirme uygulamalarında yapılacak ilk işlerden biri de, özelleştirilecek işletmelerde istihdamı azaltarak satışı cazip hale getirmektir.²⁸⁴

KİT’lerde istihdam son on yılda 648 binlerden 270 binlere düşmüştür. KİT’lerde fazla istihdam olduğu doğrudur. KİT’ler tamamen merkezi yönetimin idari-iktisadi tasarruflarına terk edilmiş olduğu için zamanla siyasi istismarlarla bu noktaya gelinmiştir. Fakat KİT’lerin bir görevi de işsizliğin azaltılması olmuştur. KİT’ler yapısı gereği, sosyal yönü ağır basan asıl amacı kar olmayan işletmelerdir. Ayrıca, ülkemizde KİT’lerdeki bu aşırı olduğu söylenen çalışanı istihdam edebilecek kapasitede özel sektör de yoktur. Özellikle az gelişmiş ülkelerde kamu sektörü daha çok, sosyal problemleri azaltan bir araçtır. Kamu yararı için kamu kaynaklarını kar amacı gütmeyen kullanılabilir.²⁸⁵

Özelleştirme sonucu işsiz kalanları istihdam edecek bir ekonomik yapının olmaması ve sosyal düzenlemelerin yetersiz olması nedeni ile işsiz kalanların gideceği yer sınırlı olacağından kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam daha da büyüyecektir. Bunun sonucunda da çalışanlar daha düşük ücret ve daha olumsuz çalışma koşullarını kabullenmek zorunda kalacaklardır. Endüstri ilişkileri sistemi içinde taraflardan biri olan işçi sendikaları da toplu pazarlık güçlerini kaybedeceklerdir.²⁸⁶

Bir iş sahibi iken özelleştirme nedeni ile işlerini kaybeden insanlarda, alışmış oldukları bir hayat standardı olduğundan moral çöküntüsü daha fazla olacaktır; bu insanlarda rejime ve devlete karşı olumsuz tutumlar da oluşabilecektir.²⁸⁷

Dünyadaki uygulamalara baktığımızda dar anlamdaki özelleştirmenin istihdam seviyesi üzerindeki en belirgin etkilerini İngiltere, Fransa, İtalya ve Almanya’da görmek mümkün olmuştur. Nitekim İngiltere’de özelleştirme uygulamalarını takip eden 4 yıl içinde, özelleştirilen kamu kurumlarındaki istihdam daralmasının %17 ile %33,8 arasında değiştiği görülmüştür²⁸⁸. Hollanda, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde ise % 20’leri aşan istihdam daralmaları görülmüştür. İki Almanya’nın birleşmesinden

²⁸⁴ a.e., s.129

²⁸⁵ Ali Güzel, “Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası, Ankara,1994, s.190.

²⁸⁶ A.e., s.132.

²⁸⁷ Eyüp Bedir, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinden Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 1992,s. 57.

²⁸⁸ Petrol İş, “Özelleştirme”, a.e., s. 215.

sonra, eski Doğu Almanya'daki işletmelerin özelleştirilmesi sonucunda, 1992 yılına kadar olan dönemde % 60'lara varan istihdam daralması söz konusu olmuştur²⁸⁹.

Latin Amerika'da faaliyet gösteren bir İspanyol firması tarafından gerçekleştirilen özelleştirme işlemi sonucu elektrik üretim ve dağıtım sektöründe istihdam azalışlarının yaşandığı belirtilmiştir. Bununla birlikte Asya ülkelerinde de benzer durumlar yaşanabilmektedir. Manila Su İşleri'nin 1997 yılında iki çokuluslu şirket tarafından alınması sonucunda istihdam hacminde azalışlar yaşanmış ve 7.370 olan istihdam rakamı 4.580 düzeyine gerilemiştir²⁹⁰.

Özelleştirme yöntemi ile istihdam seviyesine etkileri arasında da doğrudan ilişki vardır. Mülkiyet ve yönetim devri şeklinde olan dar anlamda özelleştirmenin, istihdama etkileri daha kısa zamanda ortaya çıkmaktadır.

2.7. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İSTİHDAM POLİTİKALARI

2.7.1. Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde, işsizliği azaltmayı ve işini kaybeden kişilerin işsizlik sürelerini kısa tutarak istihdama katılmalarını amaçlayan programlardan oluşmaktadır²⁹¹. Bu bağlamda mesleki eğitim, istihdam hizmetleri, kamusal işler, ücret ve istihdam sübvansiyonları, iş ve meslek danışmanlığı gibi programlar, aktif politika araçları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu programlar, emek arzını artıran programlar (mesleki eğitim gibi), emek talebini artıran programlar (kamusal işler ve sübvansiyonlar gibi) ve emek piyasasına işlerlik kazandıran programlar (istihdam hizmetleri gibi) olarak sınıflandırılabilir. Aktif işgücü piyasası politikalarının iki işlevinden bahsedilmektedir. Öncelikle bu programların mesleki eğitim, istihdam hizmetleri gibi aktif politikalarla işsizlik riskini azalttığı ileri sürülmektedir. İkinci olaraksa

²⁸⁹ TISK, "Sorunlar ve Görüşler", Ankara, **Tisk İnceleme Yayınları**, Yayın No: 130, 1993, s.146.

²⁹⁰ UNCTAD, World Investment Report: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development, United Nations, New York and Geneva, 2000, s.182.

²⁹¹ Recep Varçın, **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitapevi, 1.Baskı, Ankara 2004, s.3.

programların çalışanların verimliliklerini artırarak gelir elde etme kapasitelerini yükselttiği vurgulanmaktadır.²⁹²

İstihdam ve emek piyasası politikalarının bir alt kümesi olan aktif işgücü piyasası politikalarının temel amacı risk altında bulunan bireyleri işsizliğe karşı korumak ya da eğer işsiz kalmışlarsa onları yeniden işgücü piyasalarına entegre etmek amacıyla desteklemektir.²⁹³

İşsizliğin azaltılması ve çalışanların gelirlerinin artırılmasını hedefleyen aktif istihdam politikaları, emek piyasasının çalışmış olduğu ortamın verimliliğinin artırılması ve emek piyasasına girişte fırsat eşitliğinin sağlanmasına yönelik olarak tasarlanmış programlardan oluşmaktadır²⁹⁴. Bu noktada söz konusu programların işgücü piyasasına aktif bir müdahale olduğunun altı çizilmektedir.²⁹⁵ Aktif istihdam politikalarını etkili bir müdahale aracı olarak niteleyen Dar ve Tzannatos, programların piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmada da kullanılabileceğine dikkat çekmektedir. Bir politika seti olarak aktif istihdam politikalarının yönetimi, finansmanı, sunduğu hizmetler ve hizmetlerin sunum yöntemi ülkeler arasında farklılık gösterebilmektedir.²⁹⁶

Aktif istihdam politikaları literatüründe, uygulanan programları betimlemeye yönelik çalışmalar ağırlıklı bir yer kaplamaktadır. Gerek OECD yayınlarında, gerek Dünya Bankası raporlarında ve gerekse ILO metinlerinde benzer betimleme çabasının ürünlerine rastlamak mümkündür. Çok sayıdaki aktif istihdam programlarının istihdam hizmetleri, iş yaratma programları ve mesleki eğitim programları şeklinde üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulması yaygın bir yöntemdir.²⁹⁷

²⁹²G., Betcherman, K., Olivas, A., Dar, “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”, **World Bank Social Protection Discussion Paper Series**, Washington D.C, 2004, s.1.

²⁹³ Jaap de Koning, Hugg Mosley, Günther Schmid, “Introduction: Active Labour Market Policies, Social Exclusion, and Transitional Labour Markets”, J. Koning, H.Mosley (eds.), **Labour Market Policy and Unemployment** içinde, Glos, UK: H.,Edwary Elgar Publishing Limited., 2001, s.1.

²⁹⁴ Peter Robinson, “Active Labour Market Policies: A case of Evidence Based Policy-Making?”, **Oxford Review of Economic Policy**, Vol. 16, No.1, 2000, s.10.

²⁹⁵ Amit Dar, Zafiris Tzannatos, “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence From Evaluations”, **Social Protection Discussion Paper Series**, World Bank Social Protection Discussion Paper, Washington D.C., 1999, s.1. / Şerife T. Özsuca, **Esneklik Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, s.5.

²⁹⁶ D.,Fretwell,J., Benus, C.J., O’leary, “Evaluating the Impact of Active Labor Market Programs: Results of Cross Country Studies in Europe and Asia”, **World Bank Social Protection Discussion Paper Series**, Washington D.C., 1999, s.1.

²⁹⁷ Betcherman,Olivas,Dar, 2004, **a.e.**, s.3. / Betcherman ve diğerleri, “Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia”, **World Bank Social Protection Discussion Paper Series**, Washington D.C., 2000, s.12. / L., Calforms, A., Forslund, M., Hemstrom, “Does Active Labour

Bununla birlikte aktif programların; kamusal işler ve kamusal hizmet istihdamları, iş arama yardımları ve istihdam hizmetleri, mesleki eğitim ve yeniden eğitim, mikro girişimlerin geliştirilmesi programları ile ücret destekleme programları şeklinde beşli bir gruptandır. Bu grupta yer alan üçlü gruplandırma yapanların da aktif politikaları açıklarken başvurdukları, özellikle Dünya Bankası kaynaklı çalışmalarda yaygın bir sınıflandırmadır.²⁹⁸ Öte yandan özü itibarıyla yukarıdaki üçlü ve beşli sınıflandırmayı temel alan ancak farklı unsurları da dikkate alarak sınıflandırmayı çeşitlendiren çalışmalar da söz konusudur. Örneğin Vazquez-Alvarez beşli sınıflandırmaya okul eğitimi ve okulda mesleki eğitimi de dâhil ederek yedili bir sınıflandırmaya başvurmuştur.²⁹⁹

Betimleyici çalışmalar kadar yaygın olmamakla birlikte, aktif istihdam politikalarını sınıflandırmaya yönelik analitik çalışmalar da söz konusudur. Dünya Bankası, aktif programların emek arzının kalitesini artıran programlar (mesleki eğitim vb), emek talebini artıran programlar (kamusal iş projeleri vb) ve işle işçinin buluşmasını kolaylaştıran programlar (iş arama yardımları vb) şeklinde üçlü bir sınıflandırma önermektedir. Aktif istihdam programlarını kavramaya yönelik oldukça başarılı analitik bir sınıflandırma da programları, emek arzını artıran programlar (mesleki eğitim gibi), emek talebini artıran programlar (kamusal işler ve sübvansiyonlar gibi) ve emek piyasasına işlerlik kazandıran programlar (istihdam hizmetleri gibi) şeklinde üçe ayırmaktır. Analitik sınıflandırmaya bir diğer örnek de Varçın'ın işsizlik türleri ile aktif programları ilişkilendirdiği çalışmasıdır. Varçın çalışmasında aktif politikaları; geçici işsizliğe yönelik olanlar, yapısal işsizliğe yönelik olanlar, istihdam yaratma politikaları ve işgücü piyasası uyum politikaları olarak sınıflandırmıştır. Varçın'ın tasnifine göre; istihdam ve danışmanlık hizmetleri, yoğun iş arama hizmetleri, bölgesel işgücü hareketleri ve toplu işten çıkarmalara karşı uyum politikaları geçici işsizliğe ilişkin politikalar. İşgücü yetiştirme programları, işbaşı eğitimi ve ücretlerin sübvansiyon edilmesi ise yapısal işsizliğe ilişkin programları oluşturmaktadır. İstihdam yaratma politikaları; küçük işletme geliştirme programları, kamu yararına çalışma programları ve yerel ekonomik gelişme

Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experiences”, **Institute For Labour Market Policy Evaluation Working Paper**, Sweden, 2002, s.15.

²⁹⁸ Dar ve Tzannatos, a.e., s.3./ Fretwell, Benus, O'leary, a.e., s.2.

²⁹⁹ Rosalia Vazquez-Alvarez, **The Economics of Active Labor Market Policies**, Universidad St. Galen, Switzerland, 2004, s.5.

programlarını içerirken; işgücü piyasası uyum politikaları ağırlıklı olarak esnek çalışma ve esnek iş örgütlenmesini içermektedir.³⁰⁰

Bu çalışmada, aktif istihdam politikaları üç grup altında ele alınmıştır:

- Geçici İşsizliğe Yönelik Programlar (istihdam ve danışmanlık hizmetleri, yoğun iş arama hizmetleri, ihbarlı işten atma, bölgesel işgücü hareketliliği, toplu işten çıkarmalara uyum politikaları).
- Yapısal İşsizliğe Yönelik Programlar (işgücü yetiştirme programları, işbaşı eğitimi, ücret sübvansiyonları, esnek iş örgütlenmesi).
- İş Yaratma Programları ve Diğerleri (küçük işletme geliştirme programları, kamu yararına çalışma programları)

Görüldüğü gibi Varçın'ın beşli sınıflandırması üç gruba indirilmiştir ve diğer iki başlık altındaki programlar da bu üç başlık altındaki programlara dağıtılmıştır. Böylece aktif politikalarının özünü oluşturan üç programı (istihdam hizmetleri, mesleki eğitim ve iş yaratma programları) içeren, işsizlik türleri ile aktif politikaları ilişkilendiren, sade bir sınıflandırma yapılabilmektedir. Ancak, böyle bir sınıflandırmanın güçlü yanları olduğu gibi zayıf yanları da söz konusudur. Her şeyden önce aktif politikalar o kadar çeşitlidir ki bunları bir iki başlık altında gruplandırmak oldukça zordur. Öte yandan, bazı programlar, hem yapısal işsizlikle mücadelede hem de geçici işsizlikle mücadelede etkili olabilen araçlardır. Dolayısıyla, birbirinden kesin çizgilerle ayrılan bir sınıflandırma yapmak mümkün olamayabilmektedir. Literatürde, betimleyici çalışmaların baskın bir şekilde tercih edilmesinin bir sebebi de bu olsa gerektir. Yine de, kesin çizgileri bulunmamakla ve gruplar arası etkileşim ve geçişler söz konusu olabilmekle birlikte yukarıdaki üçlü sınıflandırmanın işsizlikle mücadelede aktif politikaların pozisyonu kavramak açısından faydalı olduğu düşünülebilir. Sınıflandırmanın üçüncü ayağını oluşturan, “İş Yaratma Programları ve Diğerleri” başlıklı grup bir “programlar torbası” gibi görülebilir ve aktif politikaların iş yaratma ayağına yeterli önem verilmediği düşünülebilir. Bu gerçekçi bir gözlemdir. Çünkü aktif politikaların özünü oluşturan programlar istihdam hizmetleri ile mesleki eğitim programlarıdır. İş yaratma programları olarak sunulan aslında Dünya Bankası'nın kavramsallaştırması ile ifade edilecek olursa “sosyal risklerin yönetilmesine” yönelik geçici yardımlardan

³⁰⁰ Varçın, a.e., s.23.

oluşmaktadır. İş ve istihdam yaratmaktan ziyade, toplumsal tepkileri yumuşatmaya dönük yardımlardan oluşan bu programlar, aktif politikalar içinde önemli bir yer tutmaktan uzaktır.

•Geçici İşsizliğe Yönelik Politikalar

Yoğun iş arama programları, bölgesel işgücü hareketliliği, toplu işten çıkarmalara karşı uyum politikaları gibi farklı türleri olsa da geçici işsizliğe yönelik politikalar arasında en önemlisi istihdam ve danışmanlık hizmetleridir. İstihdam ve danışmanlık hizmetleri aktif istihdam politikalarının hem önemli bir parçası hem de onun dayandığı düşünsel temellerin en net şekilde görülebileceği programlardan birini oluşturmaktadır. İstihdam hizmetleri başlığı altında toplanabilen bu programlar, işgücü piyasasında iş arayanlarla eleman arayan firmaların buluşturulması işlevinin yanı sıra iş arama kulüpleri, iş ve meslek danışmanlığı, iş görüşmesi ve mülakat teknikleri gibi yardımları da kapsamaktadır. Bu programların uygulanmasında istihdam ofisleri önemli bir rol üstlenirler. İşgücü piyasasında iş arayanlar ile işçi arayan firmaların buluşturulması ve iş ile işçinin eşleştirilmesi istihdam hizmetlerinin özünü oluşturmaktadır. Her ekonomide işgücü piyasasında belirli bir zamanda bir taraftan işsizler iş ararken, diğer taraftan da firmalar işçi ararlar ve kısa sürede bulamayabilirler. Özellikle açık işlerle işsizlerin farklı sektörlerde ya da farklı coğrafi bölgelerde toplandığı durumlarda istihdam ofislerinin hizmeti elzemdir. Açıkta bulunan işler ve iş arayan işçiler hakkındaki bilgi akışının hızlı ve düzenli olmaması iş ile işçi arasındaki eşleşmeyi geciktirerek işsizlik süresini uzatacaktır. Üstelik açık işlerle işsizlerin farklı sektör ya da bölgede bulunması, işsizlerin ücret düzeyi üzerinde bir baskı oluşturmasını da önleyecektir. Bu gözlemden hareketle denge işsizliği (doğal işsizlik), işgücü piyasasında işsizleri ve iş arayanları bir araya getirecek kurumsal yapıların etkinliğinin düşüklüğü ya da bu tür kurumların yokluğuyla açıklanmaktadır. Aktif istihdam politikalarının istihdam ofisleri aracılığıyla yürütülen programlara yönelik vurgusu da buradan kaynaklanmaktadır.³⁰¹

Aktif politikalar, bilgi eksikliği nedeniyle piyasa başarısızlığının ortaya çıktığını, bu başarısızlığın ise işgücü piyasasına ilişkin bilgileri toplayan ve eşleştirmeleri (sektörel, coğrafi eşleştirmenin yanında yetenek eşleştirmesi)

³⁰¹ TUSİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, TUSİAD Yayını, İstanbul, 2004, s.150.

kolaylaştıran istihdam ofisleri ile (piyasaya yardımcı olacak kurumlar ile) giderilebileceğini ileri sürmektedir. Ancak dikkatle üzerinde durulması gereken husus, bu yaklaşımın ‘piyasa başarısızlığını’ işsizliğin (en azından geçici işsizliğin) nedeni olarak görmesine rağmen, ‘piyasa’nın kendisini işsizliğin kaynağı olarak algılamamasıdır. İstihdam ofisleri, eşleştirme aracılığıyla işsizlik süresini kısaltan ya da işgücüne ihtiyaç duyan bölge, sektör ve mesleklere işgücünün yönlendirilmesi yanında işsizlere başka bir takım yardımlar da sunmaktadır. İstihdam hizmetleri, çalışanlara iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri sunarak kişinin kendi vasıfları ve özelliklerine uygun iş/mesleğe yönlendirilmesini de kapsamaktadır. Aynı zamanda iş arama yöntemleri ve iş görüşme teknikleri konusunda eğitim sunmakta, işsizlerin bir araya getirildiği iş klupleri kurulmaktadır³⁰².

Genel istihdam hizmetlerinin yürütülmesinde istihdam ofislerine önemli görevler düşmektedir. Eksik bilgilenmenin yol açtığı piyasa başarısızlığının ortadan kaldırılması, iş arama süresinin kısaltılarak “doğru işe doğru eleman”³⁰³ yerleştirilmesi ve işçilerin “pazarlanabilir”³⁰⁴ yeteneklerle donatılması suretiyle geçici işsizliğin önlenmesinde olduğu kadar, diğer aktif istihdam politikalarının uygulanmasında da kamu istihdam ofislerinin önemli bir rolü vardır. Kamu istihdam ofisleri bu rolü, işgücü piyasasına ve özel olarak işsizlere ilişkin verileri derleyerek yerine getirir. Politika yapıcılar, kamu istihdam ofislerinin derlediği verilerden yararlanarak aktif ya da pasif politikaları belirler ve şekillendirirler. Aktif politikaların işsizlikle mücadelede etkili olabilmesi için, programların ülkenin/işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre tasarlanması gerektiği sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu bağlamda sağlıklı ve düzenli veri derleyen bir kamu istihdam ofisi hem doğru politikaların belirlenmesinde hem de belirlenen programların doğru bir şekilde uygulanmasında kilit rol oynayacaktır. Aktif istihdam politikalarının belirlenmesi, tasarlanması ve uygulanmasında önemli görevler üstlenen kamu istihdam ofisleri, aktif programların en eski örneğini oluşturmaktadır. Kamu istihdam ofislerinin tarihi 20. yüzyılın başlarına kadar gitmektedir. 20. yüzyılın başında işçi sendikalarının da çabalarıyla Belçika, Fransa ve Almanya’da devlet desteği ile işsizlere belediyeler aracılığı ile yardım yapılmaya başlanmış ve 1909’da ilk kamu istihdam kurumu

³⁰²Recep Kapar, “İşsizliğin Düzenlenmesi: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, 2005, s.349.

³⁰³ Şelale Uşen, “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, s.13, 2007,s.71.

³⁰⁴ Varçın, a.e., s.25.

olarak “Emek Değişim Yasası” İngiltere’de kabul edilmiştir. Oysaki istihdama aracılık eden kurumlar, kamu istihdam büroları kurulmadan çok önce varlık kazanmışlardır. Hatta iş aracılığının en eski örneklerinden birinin Antik Sümer’de görüldüğü ifade eden Sayın ³⁰⁵ tarih boyunca farklı coğrafyalarda iş aracılığı ticaretinin farklı örneklerini ortaya koymaktadır. Ancak istihdam ofislerinin yaygınlık ve önem kazanması 19. Yüzyılda sınaî kapitalizmin gelişmesiyle birlikte gerçekleşmiştir.³⁰⁶

20. yüzyılın başlarında istihdam hizmetlerinin devlet tekeline alınmasını sınıflar mücadelesinin bir sonucu olarak değerlendirmek gerekir ve istihdam hizmetlerinde devlet tekeli emek cephesinin mutlak olmasa da göreceli bir zaferi olarak görülmelidir. Kamu istihdam ofislerinin İngiltere’den başlayan yayılması ile hem işe yerleştirilme sürecindeki sömürü ortadan kalkmış hem de (sendikalarla işverenler arasındaki istihdam ofisleri mücadelesinde işveren daha güçlü bir konumda olduğu için) işverenlerin gücü kırılmıştır. Kuşkusuz işe yerleştirme işlemlerinin kamu istihdam ofisleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi ve belirli bir istikrara kavuşturulması sanayinin ihtiyaç duyduğu işgücünün düzenli ve sürekli sağlanmasına olanak tanıdığı için sermayenin de bu noktada önemli bir direnç göstermeden kamusal tekeli kabul etmesini kolaylaştırmıştır.

Yüzyılın başında kurulan kamu istihdam ofisleri, iki dünya savaşı arasında iş ve işçi bulma hizmetlerine yeni bir ivme kazandırmıştır. 1919 yılında ILO’nun kurulması da bu hızlanmada etkili olmuştur. Aynı yıl ILO’nun Uluslararası Çalışma Konferansı’nda işsizlik Konusunda 2 No.lu Sözleşme imzalanmış ve 1 No.lu Tavsiye Kararı alınmıştır. Anılan sözleşme ve tavsiye hükümleri daha çok işsizliği azaltmaya değil, etkilerini sınırlamaya, onları katlanılabilir bir hale getirmeye yöneliktir ve bu bağlamda iş bulma, işsizlik sigortası ve geçici bir iş sağlama yardımlarını öngörmektedir. Sözleşme, iş bulma hizmetinin parasız bir şekilde resmi bir iş bulma kurumu aracılığıyla sunulmasını öngörürken; tavsiye kararı paralı iş bulma bürolarının kapatılmasını önermektedir. 1933 tarihli ve 34 No.lu Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme ise, bir adım daha ileri giderek, sözleşmenin yürürlüğe girmesinden itibaren (bazı istisnalarla beraber) üç yıl içinde kazanç amaçlı iş bulma

³⁰⁵ A. Kemal Sayın, **Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları**, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2002, s.16.

³⁰⁶ P.,Thuy, E., Hansen, D.,Price, **The Public Employment Service in a Changing Labour Market**, International Labour Office, Geneva, 2001, s.1.

bürolarının kapatılmasını ve kazanç amaçlı yeni büroların açılmasının engellenmesini öngörmüştür.³⁰⁷

İkinci Dünya Savaşı'ndan 1970'lerdeki petrol krizlerine kadarki Keynesyen dönemde kamu istihdam ofisleri tam istihdam (1948 tarihli ve 88 No.lu İstihdam Hizmetleri Hakkındaki sözleşme ikinci fıkrası ile tam çalışmanın sağlanmasını açık bir hedef olarak önüne koymaktadır) hedefine ulaşılmasında kullanılan araçlardan biri haline gelmiştir. İki savaş arasındaki sözleşme ve önerilerinde istihdam ofisleri hakkında katı devlet tekeli savunan ILO, İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren bir bu yaklaşımını yumuşatıp değiştirirken, bir yandan da istihdam ofislerinin görev ve sorumluluklarında bir çeşitlenme (iş piyasası hakkında bilgi toplama, işsizlik sigortası ve yardımlarının yönetiminde işbirliği gibi) sağlanması yönünde tavsiyelerde bulunmuştur. Bu kapsamda, 1949 yılında imzalanan ve 1951'de yürürlüğe giren Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 No.lu Sözleşme ile işe yerleştirme hizmetlerinde devlet tekeli modeline son verilmiştir. Sözleşmeyle ILO, üye devletlere iki seçenek önermiştir: Ya kazanç amaçlı istihdam büroları yavaş yavaş kaldırılmalı ya da kazanç amaçlı istihdam büroları varlığını sürdürmeli ancak diğer bürolarla birlikte bir nizamla bağlanmalıdır³⁰⁸. 41 ülke tarafından imzalanan sözleşmenin etkileri bu ülkelerle sınırlı kalmamış, pek çok ülkede hatırı sayılır düzeyde etkilerde bulunmuştur. Bununla birlikte ILO'nun bu normunun 1970'li yılların ortasından itibaren hayatiyetini kaybettiği yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır.^{309 310}

Söz konusu dönem, sermaye birikiminin krizle birlikte şekil değiştirdiği, düzenli birikimden esnek birikim rejimine geçildiği dönemdir. Bu değişimle birlikte istihdam ofislerinin işlevi de tam istihdamın sağlanmasından işgücü piyasalarında esnekliğin sağlanmasına, esnek çalışma ve istihdam türlerinin yaygınlaşmasına, küresel bir işgücü piyasası yaratılmasına hizmet etmeye doğru kaymıştır. Nitekim 1970'lerle birlikte "geçici iş bürosu" adı altında faaliyet gösteren ve kendi işçilerini üçüncü bir gerçek veya tüzel kişilerin hizmetine vermek amacıyla, meslek edinilmiş şekilde ödünç işçi sağlama fonksiyonunu gören büroların sayısında büyük bir artış

³⁰⁷ Süleyman Başterzi, Mehmet Ali Şuğle, **İstihdam ve Danışmanlık Hizmetlerinin Hukuksal ve Toplumsal Yönleri**, A.U. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1999, s.51.

³⁰⁸ A.e., s.51.

³⁰⁹ Sayın, a.e., s.76.

³¹⁰ Sayın'ın aktardığına göre, 1973-1993 yılları arasında ILO'ya 20 yeni üye kaydolmasına karşılık, aynı dönemde bu sözleşmeyi ilk kez imzalayıp kabul eden ülkelerin sayısı yalnızca 9'dur. 1992 yılında ise 5 ülke, sözleşmedeki standartlara bağlı kalmayacağını bildirerek terk etmiştir.

görülmüştür³¹¹. Benzer şekilde denizaşırı istihdam büroları ile yabancı işçi getirme ve yerleştirme büroları da yaygınlık kazanmıştır. Çeşitli ülkelerde istihdam hizmetleri veren özel kuruluşların önemi günümüzde de giderek artmakla birlikte bu sektörde özellikle 1970’li ve 1980’li yıllarda büyük bir patlama yaşandığı kaydedilmektedir³¹²

Gelişmekte olan ülkelerde ise diğer aktif istihdam politikalarında olduğu gibi istihdam bürolarının kurulması ve işlerlik kazanması 1990 lı yıllarda gerçekleşmiştir.

Fiili olarak ILO üyesi ülkelerde özel istihdam ofislerinin değişik ad ve görünümünde faaliyetlerde bulunuyor olması ve bunun yanı sıra 96 No.lu sözleşmenin artık emek piyasasının ihtiyaç duyduğu esnekliği sağlamakta yetersiz kalması ILO’yu istihdam büroları hakkında yeni bir düzenlemeye itmiştir. Emek piyasasının yeni koşullara uyumunu ve esneklik ihtiyacını karşılayabilecek özel istihdam ofislerinin kurulmasına ve faaliyet göstermesine olanak sağlamaya yönelik çabalar 1990’ların başında yoğunlaşmasına rağmen, ILO’nun bu alana ilişkin normlarını ortaya koyan 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme 1997’de kabul edilmiştir. Böylece fiili olarak faaliyet gösteren özel istihdam bürolarının resmi olarak çalışmalarını sürdürebilmelerinin, yaygınlaşabilmesinin önü açılmıştır. Aynı dönemde en önemli ayaklarından birini istihdam ofislerinin oluşturduğu aktif istihdam politikaları da, işsizlikle mücadelede ön plana çıkmıştır.³¹³

OECD, Dünya Bankası gibi kuruluşların emek piyasasında pasif politika setlerinden aktif politika setlerine geçiş şeklinde formüle ettiği politika değişiminde gerek kamu istihdam ofislerine gerekse özel istihdam ofislerine önemli roller biçilmiştir.³¹⁴ İstihdam hizmeti veren bu kurumların çalışmaları ulusal ve uluslararası çapta köklü bir değişim sürecine girmiştir. Sürecin en dinamik halkası olarak ise karşımıza özel istihdam büroları çıkmaktadır. Bu bürolar sürekli bir gelişim içinde görünmektedirler. Gelişim yalnızca büroların sayısal artışı şeklinde değil, dolar cinsinden yıllık ciroları, bürolar aracılığıyla yaratılan iş saatleri, kendilerine iş bulunan işgücü vb ölçütlerle de görülebilmektedir.³¹⁵ Bu büroların son

³¹¹ A.e., s.85.

³¹² Gerhard Latsch, **İşe Yerleştirme ve İstihdam Danışmanlığı: İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri Eğitim Programı**, A.U. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 2000, s.1.

³¹³ A.e., s.2.

³¹⁴ OECD, **From Employment to Work**, OECD Policy Brief, Paris, 2005a, s.3./ Dünya Bankası, **Turkey Labor Market Study**, Document of the World Bank, 2006, s.20.

³¹⁵ Latsch, a.e., s.2.

25-30 yıldır yeniden büyük bir önem kazanmasının arkasında yatan belli başlı sebepler şöyle sıralanabilir:

• İşgücü Piyasalarının Esnekleştirilmesi

Son 30 yılda endüstri ilişkileri literatürüne damgasını vuran esneklik kavramı olmuştur. Esneklik uygulamalarının kökü 1700’lu yıllara kadar götürülebilse de, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması 1970’lerden sonra gerçekleşmiştir. Kar oranlarında düşme şeklinde kendini gösteren ekonomik bunalım, 1967 resesyonu ve 1970’lerdeki iki petrol krizi ile birlikte Fordist birikimin sonunu hazırlamıştır. Tıkanan sermaye birikiminin önünü açmak adına yürütülen arayışlar iki stratejiyi ön plana çıkarmıştır: Küreselleşme ve esneklik. Birincisi, sermayeyi ulusal sınırlardan ve sınırlamalardan bağımsız kılarak meta üretiminin coğrafi dağılımını ve üretim organizasyonunu değiştirerek uluslararası yeni işbölümünü doğurmuştur. İkincisi ise, üretim sisteminin oturduğu teknolojik tabanı değiştirerek, çalışma hayatında esnek üretim ve istihdam biçimlerine olanak sağlamıştır. Böylece, ileri kapitalist ülkelere “Altın Çağ”ını yaşatan Keynesyen Dönem’in tam gün, güvenceli, sosyal koruması yüksek istihdam rejiminden; part-time, düzensiz ve korumasız/ya da koruması düşük istihdam rejimine geçilmiştir. OECD, beş tür emek esnekliğinden söz etmektedir: Dışsal sayısal esneklik, fonksiyonel esneklik, ücret esnekliği, çalışma zamanı esnekliği ve uzaklaştırma stratejileri. Dışsal sayısal esneklik, işverenin ihtiyacına göre işçi sayısını belirlemesini; çalışma süresi esnekliği, çalışma süresini kayganlaştırmayı ve belirsizleştirmeyi; ücret esnekliği, ücretin piyasa şartlarına göre uyarlanma serbestisini; uzaklaştırma stratejisi, taşeronlaştırmayı ve fonksiyonel esneklik ise işçilerin yaptıkları işin çeşitlenmesi ve iş yükünün artmasını ifade etmektedir. Görüldüğü gibi işverenin piyasadaki rekabet gücünü yükselten ve maliyetlerini düşürerek karlılığını artıran emek esneklikleri, işveren açısından tam bir serbestlik/esneklik sağlarken işçiyi, sermayenin katı denetimine tabi kılmaktadır.³¹⁶

• Küresel bir işgücü ordusunun yaratılması

Küreselleşme, her ne kadar sermayeye ulusal sınırlardan bağımsız hareket edebilme serbestisi getirerek işgücü piyasalarını küreselleştirmiş de olsa, bazı koşullarda sermayenin hareket etmesinden emeğin hareket etmesi ve işgücünün işgücü açığı bulunan bölgelere akması daha karlı olabilir. Denizaşırı istihdam

³¹⁶ TUBİTAK, *Esnek Üretim/ Esnek Otomasyon Sistem ve Teknolojileri*, İkinci Baskı, TUBİTAK BTP, Ankara, 1996, s.7.

büroları ile yabancı işçi getirme ve yerleştirme büroları, işgücünü işgücü fazlası olan bölgelerden işgücü açığı bulunan bölgelere aktarırken sermaye birikiminin ihtiyaç duyduğu işgücünün küresel ölçekte organizasyonunu gerçekleştirmektedir. Denizaşırı istihdam bürolarının küresel işgücünün hangarları olarak nitelendirilen, Hindistan yarımadası ve Güneydoğu Asya gibi bölgelerde yaygın olması ayrıca anlamlıdır.³¹⁷

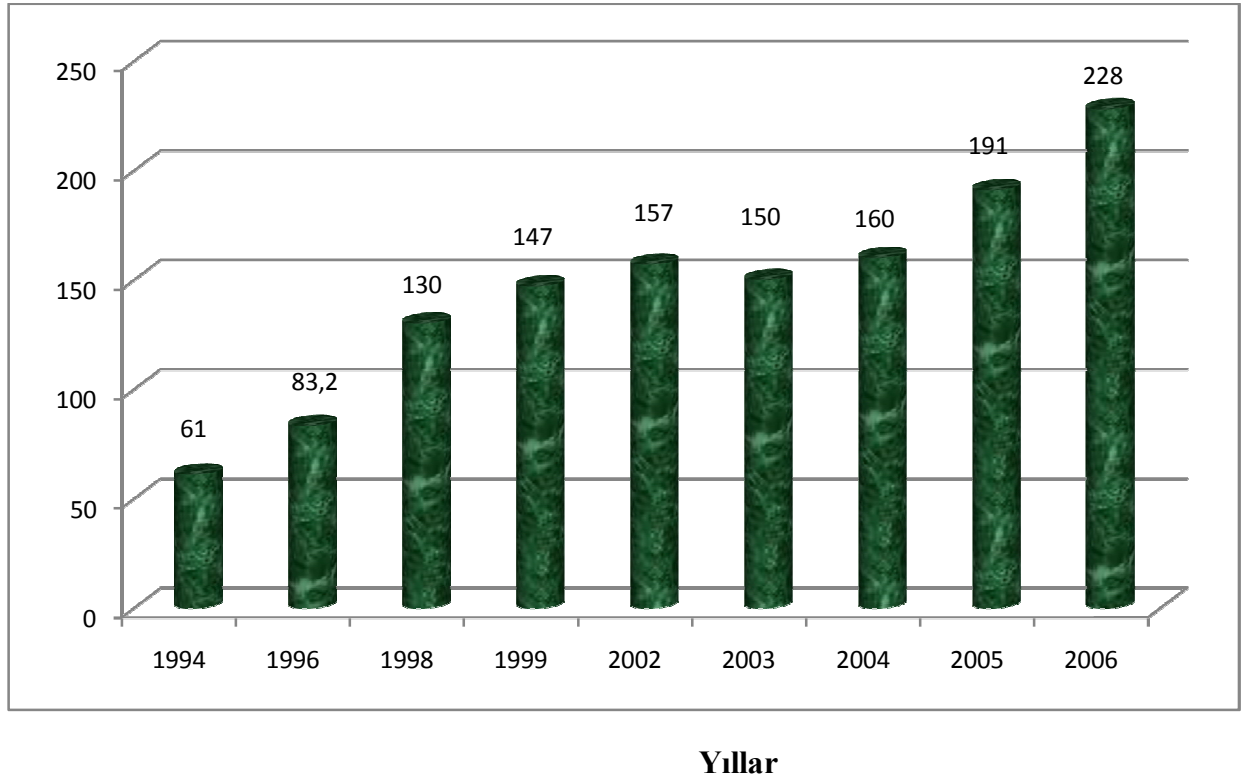
• Karlı bir sektör yaratılması

Sermaye birikimi tıkanıdığı ve sermaye karlılık krizine girdiği zaman, krizi aşmanın yollarından biri de sermayeye karlı yeni sektörler yaratmaktır. 1970'lerde krize giren birikim sürecinin ardından sosyal politikada yaşanan köklü değişimlerin bir yönünün de hareket noktası sermayeye karlı bir sektör yaratmak olarak gerekçelendirilebilir. Aşağıdaki şekil, özel istihdam bürolarının yıllık cirolarının 1994-2006 yılları arasındaki seyrini göstermektedir. 1994 yılında 61 milyon Euro olan küresel pazar, 3 kattan fazla büyüyerek 2006 yılında 228 milyon Euro'ya ulaşmıştır. CIETT, sektörün son on yıldaki bu ciddi büyüme oranını Asya ve Doğu Avrupa gibi yeni ulusal piyasaların açılması ve emek piyasalarında artan esneklik ihtiyacı ile açıklamaktadır.³¹⁸

³¹⁷ a.e., s.9.

³¹⁸ CIETT, <http://www.ciett.org/index.php?id=56>, Erişim Tarihi:14.5.2011.

Şekil 1. Özel İstihdam Bürolarının Yıllık Ciroları, Milyon Euro.



Kaynak: CIETT, <http://www.ciett.org/index.php?id=56>, Erişim Tarihi:14.5.2011.

• Maliyetlerin Düşürülmesi

Özel istihdam büroları, yerel, ulusal ve küresel düzeyde işgücünü organize edebildikleri, esnek üretim ve istihdam biçimlerini yaygınlaştırdıkları ölçüde, şirketlerin emek maliyetlerini en alt düzeyde tutarak, kar oranlarını artırmaktadırlar. Maliyetlerin alt düzeyde tutulması iki şekilde söz konusu olabilir: Ya işçilik maliyetleri mümkün olduğu kadar alt düzeyde tutulur ya da işçilik dışı maliyetler azaltılır. Esnek üretim ve istihdam biçimlerinin yaygınlaştırılması, şirketlere her iki olanağı da sağlamaktadır. Özellikle taşeron uygulaması ile üretim parçalara ayrılmakta, şirket kendi sorumluluklarını taşeron şirketlere yıktığı ölçüde maliyetlerin önemli bir bölümünden kurtulabilmektedir. Taşeron uygulaması, üretim haricinde kalan ambalaj, taşıma, yemek, temizlik gibi alanlarda yaygın olarak uygulanmakla birlikte işletmelerin belirli faaliyetleri dışarıda yaptırma ihtiyacını (taşeron) en iyi şekilde karşılayacak hizmeti sunan kuruluşlar olarak karşımıza özel istihdam kurumları çıkmaktadır³¹⁹.

³¹⁹ Sayın, a.e., s.162-163.

•Yapısal İşsizliğe Yönelik Politikalar

Mal, hizmet ve sermayenin ulusal sınır ve sınırlamalardan bağımsız olarak hareket edebilmesi olarak betimlenen küreselleşme, özünde bir sermaye stratejisidir ve bu strateji karlı yatırımlar için agresif bir arayıştan ibarettir³²⁰. Küreselleşme süreciyle birlikte sermaye, Frobels ve arkadaşlarının Alman tekstil ve giyim sanayinden hareketle ortaya koydukları gibi, ulaşım ve iletişim teknolojisinin sağladığı olanaklardan yararlanarak üretimin teknolojik tabanında ve örgütlenmesinde bir takım değişiklikler yapmayı başarmıştır. Üretim sürecinin küçük parçalara ayrılması, imalat sanayinin işgücünün neredeyse bedava olduğu az gelişmiş ülkelere kaydırılmasının önünü açmış ve uluslararası işbölümünü yeniden şekillendirmiştir. Böylece, ileri kapitalist ülkelerde İkinci Dünya Savaşı'ndan petrol krizlerine kadar uzanan döneme damgasını vuran emek- sermaye uzlaşısı, sermayenin kar merkezli hareketiyle tek taraflı olarak bozulmuştur. Sosyal yurttaşlık üzerinden şekillenen uzlaşının bozulması, işsizlik istatistiklerine yansımış, işgücünün bir kısmı yatırımların işgücünün ucuz olduğu ülkelere kaymasının sonucu olarak işgücü piyasasının dışına itilmiştir. Bugün işsizlikle mücadele programlarında “yapısal işsizler, dezavantajlı gruplar, düşük verimliler” vb sınıflarla nitelendirilenler aslında sermayenin birikim ve değerlendirme süreçlerinde yaşanan değişimin ‘piyasadan dışladığı’ emekçilerdir. Bu dışlanma iki şekilde gerçekleşmiştir.³²¹

Doğrudan İş Kaybı: Sermaye Merkez ülkelerdeki üretim merkezlerini kapatıp Çevre ülkelere taşıdığı için merkez ülkelerinde işçilerin bir bölümü işini kaybetmiştir. Dar ve Tzannatos³²², özellikle otomobil, gemi yapımı, madencilik ve çelik endüstrisindeki toplu işten çıkarmalara dikkat çekmektedir. Güncel bir örnek, İngiliz Baxi Group'un Danimarka'daki fabrikasını Türkiye'ye taşıma projesidir. Daha önce Fransa'daki fabrikasını Türkiye'ye taşıyan şirket, bu projesini gerçekleştirirse şirketin Türkiye'deki üretimi artacak, Danimarka'daki üretim ve istihdamı azalacaktır.³²³

³²⁰ Fred Magdoff, Harry Magdoff, “Disposable Workers: Today's Reserve Army of Labor”, **Monthly Review**, vol. 55, no. 11, 2004, s.6.

<http://www.monthlyreview.org/0404magdoff.htm>, Erişim Tarihi: 04.09.2007.

³²¹ F.Frobels, J.Heinrichs, O.Kreye, **Uluslararası Yeni İşbölümü ve Serbest Bölgeler**, Belge Yayınları, İstanbul, 1982, s.13.

³²² Dar, Tzannatos, a.e., s.12.

³²³ **Hürriyet**, 31 Temmuz 2007.

Dolaylı İş Kaybı: Sermaye yeniden değ erlenme ve birikim için iş gücünün ucuz oldu ğ u ö lkelere yön eldi ğ inde, Merkez ö lkelerde sına î yatırımlar azalmakta ve iş ç i sınıf ı geleneksel yöntemlerle daha az istihdam edilmektedir³²⁴. Ö ncelikle istihdama dâhil olanlar (geleneksel olarak sına î istihdam tarafından emilenler) azalmaktadır. Yatırımların çevre ö lkelerle taş ınması nedeniyle iş lerini kaybedenler yedek sanayi ordusuna dâhil olmaktadır. Ancak bunların iş gücü piyasası ile bağ ları son derece zayıftır. Dolayısıyla yedek sanayi ordusu büyümektedir ancak, büyüme yedek sanayi ordusunun pasif unsurlarının büyümesinden kaynaklandı ğ ı için ücretler baskı altına alınamamakta, iş gücü piyasasında ortaya çıkan açıklar kapatılamamaktadır. İş gücü piyasasında ortaya çıkan açıkları kapatmak ve ücretleri baskı altına almak içinse bir takım çalışmalar yapılmaktadır.

Yapısal işsizlikle mücadele programları, aktif istihdam programlarının en önemli ayaklarından birini oluşturur. Mesleki eğitim, ücret sübvansiyonları, yeniden mesleki eğitim, işbaşı eğitimi en sık uygulanan programlar olarak ö ne çıkmaktadır. Bu programlar iş gücüne bir takım mesleki bilgi ve becerileri kazandırmayı ya da kazandı ğ ı becerileri kaybetmesini önlemeyi amaçladı ğ ı için bu programların tümü birden genel olarak mesleki eğitim programları olarak nitelendirilebilir. Bu programları önemli kılan unsur, aktif politikalar hakkında yürütö len tartışmaların büyük bölümünün yapısal işsizlikle mücadele programları üzerinde odaklanmasıdır.³²⁵

Ö yle ki aktif politikaların başarısı büyük ölçüde bu programların etkinli ğ i üzerinden tartışılmaktadır. Ö te yandan aktif istihdam politikalarına yönelik harcamaların en büyük bölümü bu programlara ayrılmaktadır. Mesleki eğitim ve yeniden mesleki eğitim programlarına yapılan harcamalar aktif politikalara yapılan harcamaların %40 ile %60'ı arasında de ğ işmektedir. Mesleki eğitim programları kadınlar, azınlıklar, gençler, ö zürlö ller, uzun süreli işsizler, yaş lılar gibi farklı toplumsal kesimlere yönelik olarak yürütö lelebilmektedir. Ancak hükö metlerin pek ço ğ u ş u üç toplumsal kesimi hedefleyen programlara a ğ ırlık vermektedir. Uzun süreli işsizler, firmanın ya da endüstrilerin yeniden yapılanması nedeniyle iş inden olan

³²⁴ Paul Sweezy, **Kapitalist Geliş me Teorisi**, Kalkedon Yayınları, İstanbul,2007, s.96.

³²⁵ Betcherman ve di ğ erleri, 2000, a.e., s.20.

işçiler ve gençler. Bu üç toplumsal kesim yedek sanayi ordusunun yönetilmesi açısından son derece önemlidir.³²⁶

Calmfors, Forslund ve Hemstrom, aktif istihdam piyasası politikalarının işgücü piyasasına etkilerini inceledikleri eserlerinde, işsizliğin, özellikle uzun süreli işsizliğin başlıca olumsuz etkisinin işgücü arzını azaltması olduğunu vurgulamaktadır. Cesareti kırılan işçilerin işgücü piyasası ile bağının zayıfladığına dikkat çeken Calmfors ve arkadaşları aktif programların emek arzını artırdığını, böylece işgücü talebine göre görece yüksek emek arzı sayesinde ücretlerin aşağıya doğru çekileceğini ifade etmektedir.³²⁷ Hükümetlerin, uzun süreli işsizleri aktif programların başlıca hedef nüfusu tayin etmesinin arkasında da bu beklenti yatmaktadır.³²⁸

Sermayenin 1970’lerde karşı karşıya kaldığı karlılık krizine cevabı küreselleşme olmuştur. Kaçınılmaz bir olgu olarak dayatılan küreselleşme ve uygulamaya konan neoliberal politikalar, ekonomik ve toplumsal örgütlenme biçimlerinde köklü değişiklikler doğurdu. Makroekonomik yapısal uyum/reform programları ile yönlendirilen değişiklikler ve özellikle üretim ve emek süreçlerinin mekânsal yeniden konumlanması sonucu çok sayıda çalışan toplu olarak işten çıkarılmıştır. İster merkez isterse çevre ülkesi olsun yapısal uyum programları her ülkede, yaygın işten çıkarmalara yol açmıştır. ABD’de yalnızca çelik sektöründe 1998-99 yılları arasında 10 bin işçi sokağa atılmıştır³²⁹. ETUC, neoliberal politikaların uygulamaya konmasından bu yana posta hizmetlerinde %40, elektrik sektöründe 250 bin kişinin işini kaybettiğini ileri sürmektedir³³⁰. Türkiye’de ise yalnızca özelleştirilen şirket ve işletmelerde iş akdi feshedilen personel sayısının 16 bin civarında olduğu açıklanmaktadır³³¹.

Toplu işten çıkarmalar genellikle imalat sanayinin gerilediği dönemlerde, otomobil, gemi yapımı, çelik ve kâğıt gibi sektörlerde gözlenmiştir. OECD’nin tespitine göre toplu işten çıkarmalar uluslararası ticaretin yoğun olduğu endüstrilerde daha yüksektir. Toplu işten çıkarılan işçilerin genel profilleri de örtüşmektedir. İşten

³²⁶ A.e., s.21.

³²⁷ L., Calforms, A., Forslund, M., Hemstrom, ” Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experiences”, **Institute For Labour Market Policy Evaluation Working Paper**, Sweden, 2002, s.16.

³²⁸ OECD, **OECD Employment Outlook 2010**, Paris, 2010, s.270, 292.

³²⁹ <http://www.antimai.org/eko/eyapiyol1.htm>, Erişim Tarihi: 4.4.2011.

³³⁰ <http://www.antimai.org/blt/blt24.htm>, Erişim Tarihi: 4.4.2011.

³³¹ http://www.radikal.com.tr/veriler/2004/01/25/haber_103852.php> 4.4.2011.

çıkarılanlar mavi yakalı ve yüksek ücretli işçilerden oluşmaktadır, diğer sektörlerde işini kaybedenlerle karşılaştırıldığında imalat sanayinde işini kaybedenlerin diğerlerine göre daha yaşlı, düşük eğitilmiş olduğunu ve diğerlerine göre daha uzun süre işsiz kaldıklarını işaret etmektedir. Üstelik işlerini kaybeden işçilerin büyük bölümü üretimin coğrafi yeniden örgütlenmesinin sonucu olarak işgücü piyasasının dışına itilmektedir.³³² ABD’de uluslar arası rekabetin yüksek olduğu imalat sektöründe toplu işten çıkarılanların %63’ü yaklaşık 2 yıl sonra yeniden istihdama dâhil olabilirken, bu oran Avrupa’da yalnızca %52’dir. Üstelik istihdama dâhil olabilmeyi başaranlar ciddi ücret kayıpları ile karşı karşıya kalmaktadır.³³³

Yukarıda sermayenin özellikle ticaretin ve yatırımların serbestleştirilmesiyle üretimin coğrafi kompozisyonunda meydana gelen değişikliğin ya da üretimin organizasyonunda başvurduğu ‘rasyonelleştirme’ politikalarının yol açtığı işsizliği örneklendirdik. Bu örnekler Frobel ve arkadaşlarının uluslararası yeni işbölümü kapsamında emek yoğun üretimin yanı sıra, ham madde, enerji ve çevre kirliliği açısından yoğun üretimlerin ve hatta sermaye yoğun üretimlerin daha karlı bileşenleri söz konusu olduğu ölçüde yeni merkezlere kaydığına ilişkin iddialarını doğrular niteliktedir.³³⁴ OECD de, küreselleşmenin çalışanların işlerini, ücretlerini ve çalışma koşullarını tehdit ettiği gerçeğini kabul etmekte, küreselleşmenin nimetlerinden yararlanmak isteyen ülkeleri işgücünü ekonomik faaliyetlerin daha etkin ve rekabet avantajı bulunan alanlara kaydırılmasını önermektedir. OECD, küreselleşmenin işgücü piyasasının dışına iterek değersizleştirdiği işçilerin işgücü piyasasına yeniden entegre edilmesi için aktif istihdam politikalarını önermektedir.³³⁵

Dünya Bankası da küreselleşme çağındaki ekonomik entegrasyon ve teknolojik değişikliklere dikkat çekerek, işgücünün piyasa taleplerine uyum sağlayabilmesi için mesleki eğitimin önemine vurgu yapmaktadır. Şirketlerin yeniden yapılanması ve özelleştirmenin sosyal etkileri üzerine odaklanan Dünya Bankası kökenli bir yayında Fretwell, Benus ve O’Leary, yeniden yapılanma sürecinde işgücünün önemli ölçüde küçültüldüğünü kabul etmektedir. Kamu mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması sırasında ortaya çıkabilecek sosyal tepkilerin yeniden yapılanmayı yavaşlatabileceğine işaret eden Fretwell, Benus ve O’Leary,

³³² OECD, “Helping Workers to Navigate in “Globalised” Labour Markets”, **OECD Policy Brief**, Paris, 2005b, s.2.

³³³ Dar, Tzannatos, **a.e.**, s.61.

³³⁴ Frobel, Heinrichs, Kreye, **a.e.**, s.16.

³³⁵ OECD, **a.e.**, s.4.

Makedonya Finans Bakanının “Özelleştirmeden etkilenen işçileri hedef alan sosyal destek programlarımız olmasaydı özelleştirmeleri gerçekleştiremezdik” sözüne atıfla, özelleştirme ve yeniden yapılanma sürecinde işsiz kalanlara yönelik sosyal programların önemine vurgu yapmaktadır.³³⁶ Bu programların arasında özelleştirmeler öncesinde ve sonrasında toplu işten çıkarmalar sonrasında yapılan geçici gelir desteğinin yanı sıra Fretwell ve arkadaşlarının “emeğin yeniden geliştirilmesi hizmeti” olarak nitelediği piyasa dışına itilmiş işçileri yeniden işgücü piyasasına dâhil etmeye dönük aktif istihdam programları da önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen yüksek miktarda toplu işten çıkarmalar sonrasında halkın refah seviyesinin oldukça düştüğü göz önünde bulundurulduğunda, bu programların gelişmekte olan ülkelere uygulanmasının hayati önemi vardır.

OECD ve Dünya Bankası’nın aktif politikalara ilişkin vurgusuna rağmen, bu programların toplu olarak işten çıkarılanların istihdama yeniden kazandırılması noktasındaki başarısı tartışmalıdır. Hatta Dünya Bankası kendi yayınlarında çok sık bir şekilde bu programların beklenen sonuçları doğurmadığını ortaya koymaktadır³³⁷. Benzer bir durum uzun süreli işsizlere yönelik programlar için de geçerlidir. OECD ise iyi dizayn edilmiş ve iş arama yardımı ile desteklenmiş programların başarılı olduğunu işaret etmektedir. Uzun süreli işsizlere, toplu işten çıkarılanlara yönelik mesleki programların başarısı üzerine ciddi tartışmalar sürerken, Dünya Bankası ve OECD’nin tüm maliyetlerine rağmen bu programlarda ısrarı bu programların işgücünün sektörsel temelde tahsisinde oynadığı rolde aranmalıdır. Calmfors³³⁸ ve Calmfors ve arkadaşları³³⁹, aktif politikaların işgücünün sektörsel paylaşımını değiştirerek ücretlerin düşmesini sağlayacağını, böylece işsizliğin azalacağını ifade etmektedir. Şöyle ki, mesleki eğitim ve işgücünün mobilitesini artırıcı diğer aktif politikalarla, işgücü verimliliğin düşük olduğu sektörlerden verimliliğin yüksek olduğu sektörlerle kaydırılacaktır. Bu ise ücretlerin yüksek olduğu sektörlerle yönelik emek arzını artıracığından ücretler artan emek arzı nedeniyle düşecektir.

³³⁶ D.Fretwell, J.Benus, C.J., O’Leary, Evaluating the Impact of Active Labor Market Programs: Results of Cross Country Studies in Europe and Asia, **World Bank Social Protection Discussion Paper Series**, Washington D.C. , 1999, s.23.

³³⁷ Betcherman, Olivas, Dar, 2004, a.e., s.11, Betcherman, Olivas, Dar, 2000, a.e., s.19.

³³⁸ L., Calforms, Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework For the Analysis of Crucial Design Features, **OECD Economic Studies**, no. 22. Paris 1994, s.19-22.

³³⁹ Calforms, Forslund, Hemstrom, a.e., s.20-21.

Calmfors'un modelinde düşen ücretler bu sektörlerdeki istihdamı artırırken, verimliliğin düşük olduğu sektörlerde işgücü arzının azalmasından kaynaklanan ücret artışı marjinal düzeyde kalmaktadır. Calmfors'un ileri sürdüğü aktif politikaların işgücünün sektörsel dağılımını değiştirici yöndeki etkisi görüşü, özünde yedek sanayi ordusunun yönetilmesi stratejisidir.³⁴⁰ Magdoff ve Magdoff, yedek sanayi ordusunun yıllar içinde aynı kalmadığını, yedek sanayi ordusu için emek arzının kaynağının ve onun kompozisyonunun zamanla değiştiğini vurgulamaktadır. Kuşkusuz işgücünün fazla verdiği sektörlerden açık verdiği sektörlerle işçi transferi de bu kapsamda değerlendirilebilir. Dünya Bankası ve OECD'nin aktif politikalarla yapmaya çalıştığı da budur. Özellikle ekonominin yeniden yapılanması sürecinde işgücü piyasasının dışına itilen işçilerin ücretlerin yüksek olduğu sektörlerle mesleki eğitimler aracılığıyla yönlendirilmesi ile bu sektörlerde istihdam edilen işçiler üzerinde baskı yaratacak bir yedek sanayi ordusu yaratmayı hedeflemektedirler. Dünya Bankası, piyasanın dışına itilmiş işçilerin yeniden istihdama dâhil edilmesinden ziyade bu işgücünün yeniden işgücü piyasasına dâhil edilmesini (işgücü piyasasının aktif bir unsuru kılınmasını) hedeflediğinden, mesleki eğitim programları işçilerin istenilen sektörlerle akmasını sağlayabildiği ve onları bu sektörlerde iş aramaya motive edebildiği ölçüde işlevini yerine getirmiş olmaktadır.³⁴¹

Aktif istihdam politikalarının mesleki eğitim ayağının üzerinde durduğu bir diğer toplumsal grup ise gençlerdir. Özellikle okul eğitimini yarıda bırakmış gençler hedef nüfus olarak tayin edilmektedir. Dünya Bankası başta olmak üzere politika yönlendirici kurumların gençleri, özellikle onun en alt katmanlarını seçmiş olmasının izlerini 2005 yılında Fransa'da yaşanan isyanda sürmek gerekir. Hatırlanacağı gibi Paris'te Ekim 2005'te göçmenlerin yaşadığı bir semtte Afrika kökenli iki gencin ölümüyle başlayan gerginlik günlerce sürmüş, çoğunluğunu gençlerin oluşturduğu göstericiler polislerle çatışmış, yüzlerce araba yakılmıştı. Fransa'da göçmen gençlerin yaktığı isyan ateşi, diğer Avrupa ülkelerini de tedirgin etmişti³⁴². "Göçmen intifadası"³⁴³, "alt sınıf isyanı"³⁴⁴, "ilkel gençlik isyanı"³⁴⁵ gibi nitelemelerle anılan

³⁴⁰ Calforms, **a.e.**, s.23.

³⁴¹ Magdoff, Magdoff, **a.e.**, s.14.

³⁴² Y. Ozdemir, "Çok kültürlülüğün sonu?", **Evrensel Gazetesi**, 10.11.2005.

³⁴³ S.Boyacıoğlu, "Paris'te İsyan: Şarkısını Roger Waters'tan Duymustuk! Çalra-Umut Var", **Birikim Dergisi**,2006, <http://www.birikimdergisi.com/birikim/makale.aspx?mid=69>, Erişim Tarihi: 04.05.2011.

³⁴⁴ I. ,Wallerstein, "Fransa'da Ayaklanmalar: Altsınıfların İsyanı", 2005, www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=3950, Erişim Tarihi: 04.04.2011.

isyanın işsizlik, yoksulluk ve dışlanmışlıkla ilgisi konusunda genel bir uzlaşısı vardır. Aktif istihdam politikaları ile gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, nerede ve ne zaman patlayacağı belli olmayan bu gençlik isyanının bir şekilde kontrol edilmesi amaçlanmaktadır.

• İş Yaratma Programları

İş yaratma programları ülkeden ülkeye ve yürürlüğe konduğu ülkenin ekonomik ve toplumsal koşullarına göre değişmekle birlikte bu programlar arasında en önemli olanları küçük ölçekli işletme geliştirme programları ile toplum yararına çalışma programlarıdır. Toplum yararına çalışma programları olarak da adlandırılan kamu yararına çalışma programları, kalıcı değil geçici istihdam sağlayan programlardır. Bu programlar özellikle, yapısal dönüşüm içinde bulunan ülkelerde yeniden yapılanmanın yol açtığı toplumsal riskleri yumuşatmanın bir aracı olarak gündeme gelmektedir. Örneğin, piyasa ekonomisine geçişi tesis etmeye çalışan Doğu Avrupa ülkelerinde bu programlar etkin bir şekilde yürütülmüştür.³⁴⁶ Benzer şekilde yapısal uyum programları uygulayan gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmelerin işsiz bıraktığı işçilerin de bu tür programlara dâhil edilmesine özen gösterilmiştir.

Öte yandan iş yaratma programlarının en önemlisi küçük işletme geliştirme programlarıdır. Bu programlar küçük ölçekli yeni işlerin yaratılması ve desteklenmesini içermektedir. Bu kapsamda kendi hesabına çalışmak isteyenlerin teknik destek, kredi ve diğer yardımlarla desteklenmesi amaçlanmaktadır. Kredi desteğinin sermaye piyasalarında ortaya çıkabilecek piyasa başarısızlığını (küçük işletmelere yönelik piyasa başarısızlığını) ortadan kaldıracabileceği ileri sürülmektedir.³⁴⁷ Küçük ölçekli işyeri geliştirme programları genelde belli bir grubu hedef alarak tasarlanmamaktadır. Programlardan, yeni işsizler, yapısal işsizler ya da işgücü piyasasından dışlanmışlar gibi farklı toplumsal kesimler yararlanabilmektedir.³⁴⁸ Programın en başarılı örneklerinden biri kabul edilen Bangladeş'teki Grameen Bankası'nın iki milyonun üzerinde çalışanı vardır ve bunların %94'u kadınlardan oluşmaktadır.³⁴⁹

³⁴⁵ D.Ireland, "Fransa Nicin Yanıyor?", 2005, http://www.sendika.org/index.php?eylem=arsiv&arsiv_tip=bolum&bolum_no=202&sayfa=5, Erişim Tarihi: 04.04.2011.

³⁴⁶ Fretwell, Benus, O'Leary, a.e., s.25.

³⁴⁷ Dar, Tzannatos, a.e., s.7/ Betcherman, Olivas, Dar, 2000, a.e., s.12.

³⁴⁸ A.e., s.25, s.8.

³⁴⁹ Betcherman, Olivas, Dar, 2000, a.e., s.8.

Öte yandan bu programların aktif istihdam politikalarının önemli bir ayağı olduğu söylenemez. Küçük ölçekli işyeri geliştirme programlarına yönelik harcamalar hiçbir OECD ülkesinde aktif istihdam politikası harcamalarının %10'unu geçememektedir.³⁵⁰ Benzer şekilde gelişmekte olan ülkelerde de küçük ölçekli işyeri geliştirme programları oldukça dar kapsamlı ve sınırlı kitleye ulaşabilir nitelikte uygulamalar olarak görülmektedir.

2.7.2. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları, işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlamakta, bu nedenle işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler içermektedir. Bu önlemleri işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, kıdem ve ihbar tazminatları gibi uygulamalar oluşturmaktadır.³⁵¹

Pasif istihdam politikaları temel başlıklar olarak birçok ülkede benzer olmasına rağmen detay düzenlemelerde ülkelere göre farklılık göstermektedir. Ülkelerin gelişmişlik seviyesine ve refah düzeyine göre işsizlik oranları değiştiği gibi, işsizliğin etkisini azaltmaya yönelik olarak uygulanan istihdam politikalarının içeriği ve miktarı da değişiklik göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasındaki uygulamaların kapsamı da oldukça farklıdır.

İstihdam olanaklarının geniş olması sadece ekonomik refah için değil, aynı zamanda toplumsal refah ve huzurun sağlanması için de önemlidir. Nitekim işsizliğin ekonomik maliyetlerinin yanında sosyal maliyetleri de vardır. Sosyal maliyetleri, işsiz kalan bireyin tüketimini kısıması ve aşırı borçlanması neticesinde psikolojik bunalım içerisine girmesi, işsiz kalınan süre ve ekonomik olanakları ile bağlantılı olarak bu bunalımın toplumsal huzuru bozacak davranışlara sebebiyet vermesi olarak sıralanabilir. Kendi isteği dışında işsiz kalan bireyin neden olacağı ekonomik ve sosyal maliyetlerin azaltılmasında sosyal güvenlik sistemi devreye girer. Bu bağlamda sosyal güvenlik sistemi içerisinde değerlendirilebilecek pasif istihdam politikaları istihdamı artırmaktan ziyade işsizliğin neden olduğu sosyal ve ekonomik etkileri azaltmaya yönelik politikalar olarak tanımlanır.³⁵²

³⁵⁰ Dar, Tzannatos, a.e., s.25.

³⁵¹ DPT, 19 Ekim 2004 Gün ve 25618 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 15 Ekim 2004 Gün ve 2004/7978 Sayılı 2005 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Ekidir.

³⁵² Adem Korkmaz ve Adnan Mahiroğulları, **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları – Türkiye ve AB Ülkeleri**, Ekin Yayınevi, 2. Basım, Bursa, Şubat 2007, s.86.

• İşsizlik Sigortası

Bireyin hayatını devam ettirebilmesi için gelir elde etmesi ve bunun için de gelir getirici bir işte çalışması gerekmektedir. Sanayileşme süreci ile birlikte çalışma hayatında ciddi bir sorun olan işsizlik, kürselleşme süreci ile hızlı bir artış göstermiştir. Birey için gelir kaybı gibi ciddi bir sorun doğuran işsizlik, hem ekonomik hem de sosyal boyutu olan çok yönlü bir sorundur. Yaşanılan bu sorunun giderilmesi için gerçekleştirilen önlemlerin başında işsizlik sigortası gelir.³⁵³

İşsizlik sigortası toplumda oluşan sosyal gruplar (işçi – işveren) ve bunlar arasında beliren farklılaşmalar sonucu ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunları çözümleyen sosyal politikanın en önemli konularından birisidir. Özellikle nüfus artışı fazla, sanayileşme hızı yetersiz ülkelerde, işsizlik değişik biçimlerde ortaya çıkmakta ve pek çok olumsuz etkilerini de beraberinde getirmektedir. İşsizlik sigortasının mevcut olmadığı bir ülkede işsizlik, ferdin en başta gelen endişesini teşkil etmektedir. İşsizlik sigortasının tazmin edici politikası, işsizliğin çalışanlar üzerinde meydana getireceği umutsuzlukları sınırlı bir ölçüde de olsa gidermek gibi sosyal yönü ağır bir amaçtan hareket etmekte bu nedenle de sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaktadır.³⁵⁴

İşsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru olmaksızın, işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. İşsizlik sigortası, kişinin çalıştığı dönemde ücreti üzerinden kesilen, devlet ve işverenin de zorunlu olarak primlere katkıda bulunduğu fondan işsiz kaldığı dönemde ücret ve kanunda yazılı diğer hizmetlerin verilmesi kapsar.³⁵⁵

Sigortalı çalışmak zorunlu olduğu gibi işsizlik sigortası da zorunludur. Bu haktan vazgeçilemez. İşçi ile işverenleri arasında sosyal sigorta yükümlülüklerini azaltmak konusunda anlaşma yapılamaz. Yapılan anlaşmalar geçersizdir. Bu kanun kapsamına giren ve halen çalışmakta olanlar bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte,

³⁵³ A.e., s.87.

³⁵⁴ Faruk Andaç, **Niçin İşsizlik Sigortası**, Kayseri, Türk – İş Yayınları, 1991, s. 2.

³⁵⁵ Disk/Genel – İş, **İşsizlik Sigortası**, Ankara, Genel – İş Matbaası, 2002, s. 5.

yeni girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren işsizlik sigortasına tabi sigortalı olurlar.³⁵⁶

Türkiye’de işsizlik sigortası uygulaması 1999 yılında 4447 sayılı Kanun ile getirilmiş, kanunun yürürlüğe girmesi ise ancak 01.06.2000 tarihinde gerçekleşmiştir. İşsizlik sigortasının gerekli koşullarını yerine getiren kişiler, Şubat 2002 tarihinden itibaren işsizlik sigortasından yararlanmaya başlamışlardır.³⁵⁷ Primli rejim sistemini içeren işsizlik sigortası, işsiz kalan bireyin gelir kaybını belirli bir zaman dilimi boyunca telafi etmeyi amaçlamaktadır. Finansmanı işçi, işveren ve devlet tarafından yatırılan primlerle sağlanan işsizlik sigortası, kişinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin uğrayacağı maddi ve manevi zararları minimuma indirmeyi, piyasa içerisinde meydana gelebilecek olan satın alma gücü kaybını önleyerek üretimin azalmasını ve işsizliğin artmasını önlemeyi amaçlamaktadır.³⁵⁸ İşsizlik sigortası, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4. Maddesinin 1. Fıkrasının (a) bendi ile 2. Fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. Maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları kapsar.³⁵⁹

İşsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları genel olarak pek çok ülkede benzerlik göstermektedir. Bunlar:³⁶⁰

- Belirli bir süre sigortalı olarak çalışma ve prim ödeme,
- Hizmet akdinin belirli nedenlerle sigortalının isteği ve kusuru dışında sona ermesi,
- Kuruma kişisel başvuru,
- Çalışmaya elverişli ve istekli bulunma.

İşsizlikle mücadelede, kamunun gözetimi altında, düzenli ve zorunlu işsizlik programlarının oluşturulması kaçınılmaz olmuştur. Bu anlamda, işsizlik sigortasının işgücü piyasası üzerindeki etkilerine değinmek gerekir. İşsizlik sigortası, bireyin satın alma gücüne istikrar kazandırmakta, endüstriyel ilişkilerin gelişmesine ve toplumsal uyumsuzlukların azalmasına katkı sağlamakta, kendi hatası dışında işini

³⁵⁶ A.e., s. 7.

³⁵⁷ A. Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, s. 352- 355.

³⁵⁸ Ahmet Aldemir, **Açıklamalı İşsizlik Sigortası**, MT Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 107-108.

³⁵⁹ **İşsizlik Sigortası Kanunu**, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 27.04.2011.

³⁶⁰ A.Can Tuncay, “ İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik Ödeneği ”, **Çimento İşveren Dergisi**, C.XV, Sayı: 3, Mayıs 2001, s. 19.

kaybedenlere bir ölçü de olsa adalet sağlamaktadır. İşsizlik süresince bir gelire sahip olunması, bireyin daha verimli iş aramasını sağlamakta, işgücü talebi ile arzı arasında uyumu kurmaktadır. Gelecekteki işsizliğe yönelik harcamalar azaltılabilmekte, sistemin maliyetini düşürebilmektedir.³⁶¹

İşsizlik sigortasının, anılan olumlu etkilerinin dışında işgücü piyasası üzerinde olumsuz etkileri de bulunabilmektedir. İşsizlik tazminatlarının işsizleri iş aramamaya teşvik ettiği ileri sürülmekte; gerekçesi olarak, işsiz iş bulduğu durumda işsizlik ödeneklerini alamayacak ve vergi ödeme durumunda kalacak olması gösterilmektedir. Kısmi süreli veya geçici istihdamın getirisi, işsizlikten vazgeçmenin alternatif maliyeti ve vazgeçilen ödeneklere göre çok küçük olmaktadır. Bu kesim işsizlik tuzağına düşmektedir. İşsizlik sigortasının varlığı, işsiz iş arama süresini etkileyebilmekte, işi kabul etmeden bekleyeceği süreyi uzatabilmektedir. İşsizlik süresinin uzamasına neden olan bu durum, boş işler ile buna uygun becerinin eşleşebilmesini sağlamakta; verimliliğe katkı yapmaktadır. İşsizlik sigortası, çalışanların işsiz kaldıklarında alabilecekleri gelirin altında kalan bir geliri kabul etmemelerine neden olmaktadır. Ücretlerde artış yönünde baskı yaratmakta, işsizlerin daha yüksek ücretli bir iş bulabilmek için, işsiz kalma seçeneğini tercih etmelerine neden olabilmektedir. Bu durumda net gelirdeki artış emek maliyetlerini yükseltmekte, sonuç olarak da işsizlik artmaktadır. Çalışan, işsizlik ödeneği alacak tarzda davranışlarını değiştirebilmekte, ahlaki risk ortaya çıkabilmektedir. İşsizlik ödeneğinin olmadığı durumda, çalışanların işten kaytarma, işe devamsızlık, işte uyuşmazlık eğilimleri daha az olmaktadır. Ahlaki risk işveren cephesinde de ortaya çıkabilmekte; işverenin işçi çıkarma veya işe alma eğilimleri artabilmektedir. Kaybedilen işin tazmininde talep edilenlerin azalması, işverenin işçi çıkarmasını kolaylaştırmaktadır. Diğer şeyler aynı kalmak şartıyla, işverenin işten çıkarmaya olanak veren üretim yöntemlerini benimseme eğilimi artabilmektedir.³⁶²

İşsizlik sigortasının işgücü piyasasını olumsuz yönde etkilediği iddiası, tamamen yanlış olmamakla birlikte; işsizlik sigortası programlarının anılan olumsuzlukları ortaya çıkarabilmesi, programın oluşturuluş biçimine de bağlıdır. Sigorta ilkesi ve yardım ilkesi arasında ayırım yapmak gerekmektedir. Sigorta ilkesi, işsizlik ödeneklerinin, sigorta primlerine bağlı ve kazanılan gelire orantılı olarak

³⁶¹ Şerife Türcan Özsuca, “İşsizlik Sigortası Kanununun İşgücü Piyasasına Muhtemel Etkileri”, **Çalışma Ortamı**, Sayı: 48, Ocak - Şubat 2000, s. 9-10.

³⁶² Frobels, Heinrichs, Kreye, a.e., s.25.

verilmesini gerektirirken; yardım ilkesi, işsizlere bir refah düzeyini yakalamalarına olanak tanıyan asgari bir geliri garantilemektedir. İşsizlik sigortasının, yöneltile eleştirilere rağmen, esnek ve etkin bir işgücü piyasası için bir yatırım anlamına geldiği kabul edilmelidir. İşsizlik sigortasının, işsizliği azaltan, istihdamı koruyan ve geliştiren politikalarla desteklenmesi, programın etkinliğini artıracaktır. Özellikle işgücü talebi ile işgücü arzının birbirine uygun olmadığı durumlarda, işsizlik sigortası programının etkisi oldukça önemlidir. İşsizlik sigortasının, işsiz bireylerin nitelikleriyle ve boş işlerle ilgili kayıtların tutulmasına olanak tanınması; işgücü piyasasındaki bilgi eksikliğinin aşılmasını, ekonomik ve sosyal yaşamın doğru ölçülerle izlenmesini sağlayacaktır. Bireyin niteliklerine uygun mesleklerde çalışması, işgücü piyasasını doğrudan etkileyecektir. Bu durum, işverene verimlilik olarak yansıtacak, uyuşmazlıklar azalacaktır.

• Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı işten çıkartılacak personele ödenecek bedeldir. Kıdem tazminatı ile hedeflenen maliyeti nedeniyle işten çıkarmanın zorlaştırılması; işten çıkarma yerine işçinin istenen niteliklere uygun hale getirilmesi için eğitime gönderilmesi ya da görev tanımının değiştirilmesidir.³⁶³

Kıdem tazminatı, hizmet sözleşmesi belirli hallerde sona eren işçiye (veya mirasçılara) duruma göre aynı veya farklı işverenler nezdindeki hizmet süreleri dikkate alınarak ödenmesi gereken bir miktar paradır.³⁶⁴

Türkiye’de 4857 sayılı İş Kanunu, 1475 sayılı İş Kanununu kıdem tazminatıyla ilgili hükmünün dışında yürürlükten kaldırmıştır. Yeni dönemde de 1475 sayılı İş Kanununun madde 14’ü yürürlükte dir.³⁶⁵

Kıdem tazminatı kazanmanın koşulları pek çok ülkede benzer şartlara bağlıdır. Bu şartlar:³⁶⁶

- İş yasalarına bağlı olan ve sürekli bir işte çalışan işçinin varlığı,
- İş sözleşmesin kanunlarda öngörülen hallerden biri ile sona ermesi,
- Kıdem tazminatına hak kazanılması için, iş sözleşmesinin asgari bir süre sürmüş olması gerekir.

³⁶³ Ercan Akyiğit, **İş Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 242.

³⁶⁴ Murat Demircioğlu, Tankut Centel, **İş Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, s.199-200.

³⁶⁵ Varçın, **a.e.**, s. 20.

³⁶⁶ Haluk Hadi Sümer, **İş Hukuku**, Konya, Mimoza, 2005, s. 112-113.

• İhbar Tazminatı

İhbar tazminatı, belirsiz süreli iş sözleşmelerinde herhangi bir tarafın, fesih bildirim sürelerine uymaksızın iş sözleşmesini sona erdirmesi halinde karşı tarafa ödeyeceği tazminattır.³⁶⁷

Bir başka tanıma göre, İşverenin işten çıkartacağı işçiye iş araması için kıdemine göre vereceği süreye ilişkin verdiği peşin ücrete “ihbar tazminatı” denir.³⁶⁸

İhbar tazminatı usulsüz feshe maruz kalan tarafça talep edilebilir. İş sözleşmesini kendisi fesheden taraf, feshe diğer tarafın davranışı neden olsa da, haklı nedenle fesih yapsa da hiçbir şekilde ihbar tazminatı hakkı doğmaz. Çünkü ihbar tazminatı, fesih hakkını usulsüz kullanarak sözleşmeyi fesheden tarafın diğer tarafa ödemekle yükümlü olduğu, götürü tazminat mahiyetinde bir hukuk yaptırımıdır.³⁶⁹

• İş Kaybı Tazminatı

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken; bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmeleri nedeniyle, hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere; belirli bir süre gelir ve sosyal güvenlik devamlılığı sağlamak amacıyla iş kaybı tazminatı verilmesi pek çok ülkede görülen bir uygulamadır.³⁷⁰

Türkiye’de iş kaybı tazminatı 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun gereğince ödenir.³⁷¹ Özelleştirme nedeniyle işine son verilenlerin iş kaybı tazminatına hak kazanabilmeleri için, hizmet akitlerinin sona erdiği tarihten itibaren 30 gün içinde en yakın Türkiye İş Kurumu birimine başvurmaları gerekmektedir. İş kaybı tazminatı, hizmet akdinin fesih tarihindeki günlük net asgari ücretin iki katıdır.Özürlü personele

³⁶⁷ Faruk Andaç, **İş Hukuku (Türk Çalışma Hukuku)**, Yargı Yayınları, Ankara, 2006, s. 96.

³⁶⁸ Ferit Erkekli, “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, **TİSK Aylık Dergisi**, Eylül 2007, s.3, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1868 Erişim Tarihi: 11.04. 2011.

³⁶⁹ Hamdi Mollamahmutoğlu, **İş Hukuku**, Ankara, Turhan Yayınları, 2005, s. 541.

³⁷⁰ **A.e.**, s.542.

³⁷¹ Namık Ata, “ Özelleştirme Sonucu İşini Kaybedenlere Tazminat Ödenmekte, Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri Verilmektedir ”, **Tisk işveren Dergisi**, Kasım 2006, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1905&id=93, Erişim Tarihi: 29.04.2011.

(ilgili kanunların öngördüğü 1, 2 ve 3. Derece), günlük net asgari ücretin dört katı iş kaybı tazminatı olarak ödenir.³⁷²

• Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma ödeneği düzenlemesi ile bir ekonomik krizde veya zorlayıcı bir sebebin varlığı halinde, işyerinde işçiler arasında sayıca azaltma yerine, işçilerin tamamının veya bir kısmının geçici olarak ücretsiz izne çıkartılması ekonomik ve sosyal politika olarak pek çok ülkede tercih edilmektedir.³⁷³ Bu düzenlemede işçilerin geçici olarak ücretsiz izne çıkarılması “geçici bir işsizlik” olarak nitelenerek işsizlik sigortasından “kısa çalışma ödeneği” almaları öngörülmektedir. Kısa çalışma uygulaması işverenlerin, işçilerini kaybetmemelerini sağlayan önemli bir düzenlemedir.³⁷⁴ Kısa çalışma uygulaması ile kısmen de olsa işçilerin işsiz kalması önlenmekte ve işsizlik sigortasının bu işçileri yeniden işe yerleştirmek için yapacağı masraflara da gerek kalmamaktadır. Ancak kısa çalışma ödeneği de pek çok gelişmekte olan ülkede kaynak kısıtlılığı nedeniyle uygulanamamaktadır.

Türkiye’de 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre, sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurması hallerinde, talebinin uygunluğunun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca tespiti ile işçilere kısa çalışma ödeneği ödenmektedir.³⁷⁵

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmek için, işverenin talebinin Bakanlıkça uygun bulunması gerekir. Diğer koşullar ise, kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 50. maddesine göre işçilerin, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması, işyerinde genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle haftalık çalışma sürelerinin, en fazla üç ay süreyle, geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya faaliyetin kısmen veya tamamen durmasına neden olan sebeplerin

³⁷² **Türkiye İş Kurumu**, “ İş Kaybı Tazminatı”, <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statozellestirmeveiskaybi>, 29.04.2011.

³⁷³ Frobels, Heinrichs, Kreye, **a.e.**, s.27.

³⁷⁴ **Arif Temir**, “ Ekonomik Krizde Kısa Çalışma Ödeneği Nasıl Alınır? ”, **Radikal Gazetesi**, 11.11.2008.

³⁷⁵ **Ekrem Taşbaşı**, “ Krizde Çare: Kısa Çalışma Ödeneği ”, http://www.stratejikboyut.com/article_print.php?id=559, Erişim Tarihi: 03.05.2011.

en az dört hafta sürmüş olması ve işçinin kısa çalışma ödeneği talebinde bulunması gerekmektedir. Kısa çalışma ödeneğinde işçi sayısı sınırlaması yoktur.³⁷⁶

• İşsizlik Yardımı

Pasif istihdam politikalarından biri olan işsizlik yardımını işsizlik sigortasından ayıran temel özellik, bu yardımın tamamıyla devlet tarafından finanse edilmesidir. Bir diğer özelliği de süresinin işsizlik sigortasında olduğu gibi belirli bir süreye bağlanmadan kişinin durumuna göre değişkenlik göstermesi, sürekli olarak verilebilmesidir. Ancak kişinin çalışmadan alacağı işsizlik sigortası bir yönüyle de kişinin çalışmasını geciktirme sorununu gündeme getirmektedir. Bu bakımdan ister işsizlik sigortası isterse işsizlik yardımını, işsiz kalan bireyin çalışırken aldığı gelir seviyesinden daha düşük tutmak gerekmektedir. Böylelikle kişinin çalışmamasını çekici hale getirmek önlenmektedir. Ayrıca ödemelerden yararlanan kişilerin eğitime tabi tutulmaları, yeniden iş bulma olanağı sağlayacağı için işsizlikle mücadelede aynı zamanda aktif olarak atılacak bir adım olacaktır.³⁷⁷

• Erken Emeklilik

Erken emeklilik ile yaşlı işgücünün istihdam dışına çıkarılmasının sağlanması, işyerlerinde aksi takdirde işten atılmakla karşı karşıya kalabilecek genç işgücünün istihdamının devamı amaçlanmaktadır.³⁷⁸ Ancak uygulamada belirli bir iş tecrübesine sahip olan emeklilerin yeniden iş piyasasına girdikleri ve genç işsizlerin iş bulma imkânlarının bu nedenle daraldığı görülmektedir.³⁷⁹ Erken emeklilik pek çok ülkede genellikle ekonominin kötüye gittiği dönemlerde, zarar edilen dönemlerde ve özelleştirme hazırlıkları kapsamında uygulanan bir yöntemdir.

Erken emeklilik uygulamasının kullanıldığı bir başka pasif istihdam politikası çalışma paylaşımıdır. Çalışma paylaşımı, aynı sürede aynı işi yapan kişilerin gün içerisindeki çalışma süreleri kısaltılarak ya da emekliliği yaklaşan çalışanların emekli edilmesiyle boşalan yerlere işsizlerin istihdam edilmesiyle oluşturulan bir politikadır.

³⁷⁶ Selma Çetinkaya Türker, “ Kısa Çalışma Ödeneği ”, <http://www.ekonomikpusula.com/yazarlar/48-selma-cetinkaya-turker/682-kisa-calisma-oedenegi.html>, Erişim Tarihi: 03.05.2011.

³⁷⁷ Mustafa Kemal Biçerli, **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, Eskişehir 2004, s.454.

³⁷⁸ Varçın, a.e., s. 21.

³⁷⁹ Erkekli, a.e., s. 3.

Bu uygulamalardan çalışma sürelerinin kısaltılması Fransa ve Almanya’da, erken emeklilik ise Fransa, Belçika ve İtalya’da daha yoğun olarak uygulanmaktadır.³⁸⁰

2.8. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE ÖZELLEŞTİRMENİN GEREKÇELERİ, BAŞARI KOŞULARI VE YAŞANAN ZORLUKLAR

Özelleştirme aslında dünyanın her yanında aynı anda başlamamış, bir süreç dâhilinde tüm dünyaya yayılmıştır.³⁸¹”Global Özelleştirme” dediğimiz bu süreç 1979 yılında İngiltere’deki KİT’lerin özelleştirme süreci ile başlamış, bunu 1984 yılında Yeni Zelanda’daki kamu sektör reformu ve özelleştirme uygulamaları izlemiş, daha sonra diğer Avrupa ülkelerinde özelleştirme faaliyetleri görülmüştür.³⁸²

1980 sonrasında ekonomik ve siyasal liberalizm ile girişim özgürlüğü çerçevesinde ekonomik alanda kamu otoritesinin belirleyiciliğinden piyasa ekonomisinin hâkimiyetine geçişi simgeleyen “Yeni Sağ” ekonomi politikaları, tüm ülkelerde özelleştirme hareketlerine hız kazandırmıştır.³⁸³ Kamu kesiminin aşırı büyümesi, ekonomik süreç içinde kamu ekonomisinin nispi ağırlığının artmasına, kamu gelirlerinin önemli bir bölümünün genişleyen devlet faaliyetleri, personel istihdamı ve kamu giderleri için harcanmasına neden olmaktadır. Bu da yüksek vergi, borçlanma gereği, bütçe açıkları, yüksek faiz, yüksek enflasyon ve gelir dağılımında adaletsizliği beraberinde getirerek toplumsal siyasal ve ekonomik sistemin yozlaşmasına neden olmaktadır. İşte bu durum “kurumları ve işleyişi siyasetten kurtarma klişesi ile” özelleştirme ve kamunun küçültülmesini haklı nedenlere dayandırmaya çalışmaktadır.³⁸⁴

Birçok ülkede altyapı, sosyal hizmetler ve diğer mal ve hizmetleri sağlayan tekel konumundaki kamu kuruluşlarının daha iyi hizmet verme iddiası ile bu sektörlerin özel sektöre terk edilmesi öngörülmüştür. Devletlerde bu yeni durumdan yararlanmak ve kıt olan kapasitelerini daha iyi tahsis için kamu hizmetlerinin

³⁸⁰ Biçerli, a.e., s.457.

³⁸¹ Tülay Arın, “Devlet Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Türkiye’de Yasal Çerçeve”, **İ.Ü İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 31.Seri, İstanbul,1988, s.95.

³⁸² **Asian Development Bank**,”Special Evaluation Study on the Privatisation of Public Sector Enterprises: Lessons for Developing Member Countries”, 2001, s.3-5, <http://www.oecd.org/dataoecd/20/24/35256196.pdf>, Erişim Tarihi: 14.12.2011.

³⁸³ Mustafa Sakal, ”Mali Savurganlıkların Önlenmesinde Denk Bütçe Önerisi”,**Yeni Türkiye**, Sayı:26, İstanbul,1999,s.160.

³⁸⁴ Birgül Ayman Güler, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara,2005,s.22.

rekabete dayalı bölümlerini tekel'e dayalı kısımlarından ayrı değerlendirmeye başlamışlardır.³⁸⁵ Özelleştirme söylemi her ne kadar rekabet hedefini ön plana çıkarmış olursa olsun aksine pratikte tekel hakkını satmak hedeflenmiştir.³⁸⁶

Türkiye'nin dışa açık büyüme sürecine girdiği dönemde dünyada sermayenin mülkiyeti açısından iki çok büyük değişim olgusu yaşanmıştır. Bunlardan biri özelleştirme diğeri ise doğu bloğunun çöküşüdür.³⁸⁷ Dünyadaki bu değişimin Türkiye'deki en önemli yansıması ise KİT'lerin özelleştirmesidir.

Yukarıdaki bilgiler ışığında gelişmekte olan ülkeleri özelleştirmeye yönelten başlıca gerekçeleri şöyle özetlemek mümkündür.

- **Genel Gerekçeler**

- Liberal ve Muhafazakâr devlet anlayışının ileri sürdüğü piyasa ekonomisi tezinin, Sosyal Demokrat ve Marksist devlet anlayışının ileri sürdüğü sosyal refah devleti tezine karşı girdiği tartışmalardan üstün çıktığı inancının kabul görmesi,
- Genel olarak; halkın II. Dünya Savaşı sonrasında destek verdiği sosyal refah devleti ve millileştirme anlayışının yüksek enflasyon, aşırı vergi yükü, dış ticaret açığı, bütçe disiplininin kaybolması ve aşırı borç yükü olarak kendisine geri döndüğünü görmesi,
- II. Dünya Savaşı'ndan sonraki kırk yıllık süreçte izlenen sosyal refah devleti anlayışının sonucu olarak artan kamu harcamalarını karşılamak için kamunun gelir ihtiyacı çok üst boyutlara ulaşması,
- Sosyal refah devleti, KİT ve planlamadan oluşan iktisat modelini uygulayan ülke ekonomilerinde tıkanma ve çöküntü yaşanması,³⁸⁸
- Sermaye piyasasının olmadığı ya da gelişmediği ülkelerde kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimden uzak kalması, ekonomik anlamda amaçlarının olmayışı ve cezalarının bulunmayışı iş disiplinlerinin zayıflaması sonucu ekonominin genel seviyesinin düşmesi,

³⁸⁵Dünya Kalkınma Raporu,"Değişen Dünyada Devlet", **İktisat-İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:137,İstanbul,1997,s.15.

³⁸⁶ Korkut Boratav ve diğerleri,"Türk KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirmesi-Nicel İrdeleme, Özelleştirme Sorunları ve Politika Seçenekleri ", **KİGEM**, Ankara,1997,s.31.

³⁸⁷Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 8.Baskı, İstanbul,1996, s.234.

³⁸⁸ Akalın, **a.e.**, s.219.

- KİT'lerin varlığı ekonomik ve siyasal gücün aynı elde toplanmasına yol açmakta ve rant ekonomisini gündeme getirmektedir. Bu durum doğal olarak demokratik hayatın yozlaşmasına neden olmaktadır.
- Planlama ve KİT varlığına dayalı ekonomilerde tüketici tercihleri ihmal edilmekte ve bu durum seçmen ve tüketici egemenliğine aykırı bir durum yaratmaktadır.
- Hukuk mülkiyetin, kişilik haklarının ve ekonomik özgürlüklerinin meşru savunma aracı olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla millileştirme ve kamu iktisadi teşebbüslerinin varlığına dayalı bir ekonomik model mülkiyetin, ekonomik özgürlüğün ve kişilik haklarının göz ardı edilmesi anlamına gelecektir.
- Kamunun hâkim olduğu ekonomilerde bu modelin yapısal özelliklerinin bir sonucu olarak rekabetin gerçekleştirilememesi.³⁸⁹

• Özel Gerekçeler

- Rekabet, kurumsal serbestleşme ve diğer araçlarla serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve ekonomide optimum kaynak tahsisini olurlu kılarak etkinlik ve verimlilik artışı sağlamak.
- Kamu işletmelerinin mali ve yapısal sorunlarını çözerek bütçeye olan yüklerini asgariye indirmek ve devletin iç ve dış borçlanma ihtiyacını azaltmak.
- Devletin kamu işletmelerine ve dolayısıyla piyasaya yapmış oldukları müdahaleleri ortadan kaldırmak ve bu işletmelerin kendi stratejilerini bağımsız olarak belirlemelerine olanak sağlamak ve bu yolla verimliliklerini arttırmak.
- Geniş halk kitlelerinin atıl tasarruflarını hisse senetlerine yöneltmek kamu mülkiyetinin tabana yayılmasını sağlamak.
- Ekonomide hisse senedi sahipliğini yaygın hale getirerek sermaye piyasasının gelişmesine yardımcı olmak.
- Kamu tekellerinin kaldırılarak piyasada rekabete olanak sağlamak.

³⁸⁹ Mahmut Duran, “Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”, Editör: Ergin Arıoğlu, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994, s.82.

- Ülkeye yabancı sermaye girişini teşvik ederek teknolojik gelişmeyi ve verimliliği arttırmak.
- Devlete gelir sağlayarak kamunun öncelikli harcamalarını finanse etmesini temin etmek ve bu yolla borçlanmayı ve vergi yükünü azaltmak.
- Ekonomide gelir dağılımının iyileştirilmesini sağlamak³⁹⁰.

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

Gelişmekte Olan Ülkeleri özelleştirmeye iten nedenleri göz önünde bulundurarak özelleştirmenin başarılı olabilmesi için de bazı koşulların sağlanmasına dikkat etmek gerekmektedir. Pek çok dünya ülkesinde olduğu gibi Gelişmekte Olan Ülkelerde de yapılan özelleştirmelerin her zaman başarılı olacağı kesin değildir. Ancak aşağıdaki koşullar sağlandığı takdirde özelleştirmenin başarılı olma olasılığı da artacaktır.³⁹¹

- Özelleştirmenin amacı, gereksiz yükten kurtulmak, devletin görevini en aza indirmek, kullanıcıdan ücret almak, rekabeti getirerek rekabeti güçlendirmek olmalıdır.
- Özelleştirmenin genel ekonominin bir parçası olduğu unutulmamalıdır.
- Özelleştirmeden önce tüm kamuoyu aydınlatılmalı ve gönüllü katılımı sağlanmalıdır.
- Hükümetler, özelleştirmeyi bir istikrar programı olarak ele almalı ve uzlaştırıcı olmalıdır.
- Siyasi müdahalelerin önlenmesi sağlanmalıdır.
- Özelleştirmede şeffaflık politikası uygulanmalı; verilen hizmet, nitelik ve nicelik bakımından kaliteli olmalıdır.
- Özelleştirme sonucunda kamu kesimi borçlanma gereksinimi azaltılmalıdır.

³⁹⁰ Akalın, **a.e.**, s.222.

³⁹¹ Kesici, **a.e.**, s.12-13.

- Özelleştirmenin önemini yitirmemesi için 2-3 yıl gibi bir sürede gerçekleştirilmesi gerekmektedir.
- Hedeflenen yüksek rekabet gücü ve bunun sonucunda karlılık yakalanmalıdır.
- Özelleştirmede elde edilen gelirle kamunun öncelikli harcamaları finanse edilmelidir.
- Özelleştirme sonucunda KİT’lerde çalışanların işsiz kalmaması için yeni iş imkânları yaratılmalıdır.

Gelişmekte olan ülkelerde özellikle bu koşullar yerine getirildiği takdirde özelleştirme faaliyetlerinin başarılı sonuçlanma olasılığı yüksek olacaktır.

Özelleştirme süreci içine girmiş olan ülkeler; bu süreç içinde birçok idari, mali, ekonomik, siyasal ve hatta sosyal zorluklarla karşı karşıya kalabilmektedir. Özelleştirmenin her şeyden önce toplumun geniş bir kesimi tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Siyasal iktidar ve özelleştirmeyi gerçekleştirecek olan siyasal partilerin yeterli parlamento çoğunluğu ana koşullar arasında yer almaktadır.³⁹² Özelleştirmenin başlangıcında karşılaşılan en önemli zorluk, özelleştirilecek işletmelerin yeniden düzenlenmesi, mali ve ekonomik yapılarının düzeltilmesidir. Bu amaçla gereken değişikliklerin tamamlanması, hesapların ve muhasebe sisteminin yeniden düzenlenmesi bazen çok uzun zaman almakta ve çoğu zaman özelleştirmenin uzamasına yol açmaktadır.³⁹³

Özelleştirmede karşılaşılan sorunlardan birisi de yasal kısıtlamalar ve özellikle kamu kuruluşlarında çalışan işgöreni koruyan yasalar ve sosyal güvenlik sistemidir. Mali yasaların da, özel kesimin daha verimli çalışmasını temin edecek şekilde düzenlenmesi ve değiştirilmesi gerekmektedir.³⁹⁴

Özelleştirme bazı siyasal riskleri de beraberinde getirmektedir. İktidar ve muhalefet arasında özelleştirme konusunda ve ekonomik felsefe açısından farklı düşünce ve görüşlerin bulunması halinde, iktidar büyük bir siyasal riski de göze almaktadır. Özelleştirmenin başarısızlığı veya olumsuz etkilerinin ortaya çıkması

³⁹² Atasoy, **a.e.**, s.189.

³⁹³ **a.e.**, s.189.

³⁹⁴ Cevat Karataş ve Ziya Öniş, **Dünyada Özelleştirme ve Türkiye**, TÜSES-Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Araştırma Raporları, İletişim Yayınları, 1994, s.126.

muhalafete büyük bir avantaj vermektedir. Bu nedenle siyasal kadroların her zaman özelleştirmeye sıcak bakması düşünülmemektedir.³⁹⁵

Özelleştirmeler sonucu devletin ekonomi üzerindeki kontrolü de azalmaktadır. Bunun sonucu olarak bir takım siyasal ve bürokratik kadroların yetkileri azalmaktadır. Yetkilerini kaybetmek istemeyen siyasal ve bürokratik kadrolar da özelleştirmeye karşı her zaman önleyici ve yavaşlatıcı tavır koymaktadırlar.

Özelleştirme faaliyetlerine karşı genel olarak tavır koyan bir diğer grup da sendikalarır. Sendikalar, birçok ülkede özelleştirme faaliyetlerine karşı çıkmaktadır.³⁹⁶ Bu gibi nedenlerde dolayı özelleştirme faaliyetleri her zaman kolay bir şekilde yürütülememekte, çok zorlu aşamalardan geçmektedir.

³⁹⁵ Atasoy, **a.e.**, s.190.

³⁹⁶ **a.e.**, s.190.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GELİŞMEKTE OLAN BAZI ÜLKELERDE ÖZELLEŞTİRME

UYGULAMALARI VE İSTİHDAM BOYUTU

Özelleştirmelerin istihdama etkisi konusunda önceki bölümde ele alınan yazarların birbirinden çok farklı görüşleri göz önünde bulundurularak, bu çalışma kapsamında farklı coğrafyalar, nüfus yapısı ve gelişmişlik seviyelerindeki ülkelerde gerçekleştirilen özelleştirmelerin istihdama etkisi analiz edilmiş ve çalışmanın ana ve alt hipotezleri sınanmıştır.

Bu kapsamda özelleştirmelerin istihdama etkisi, gelişmekte olan ülkeler açısından ele alınmış ve araştırmanın ana hipotezini oluşturan özelleştirilen kurumlardaki istihdam azalışının büyüklüğü açısından ortak ve farklılaşan yönleri ile bu ortaklık ve farklılığa neden olan faktörler analiz edilerek ortaya konulmuştur. Bu amaçla gelişmekte olan ülkelerin özelleştirme deneyimleri, özelleştirme ile ilgili yasal mevzuat ve prosedürleri, kullanılan özelleştirme yöntemleri ve gerçekleştirilen özelleştirme programları, özelleştirmenin her açıdan istihdama yönelik sonuçları ile özelleştirmeler sonrasında uygulanan aktif ve pasif istihdam programları araştırılmış ve ülkeler arasındaki ortak ve farklılaşan yönler ayrı bir başlık altında karşılaştırılmış ve yorumlanmıştır.

Bu çalışmanın evrenini Dünya Bankasının gelişmişlik sınıflandırmasına göre (Fert başına milli gelir) gelişmekte olan ülkeler sınıfına giren 213 ülke oluşturmaktadır. Örneklem olarak da 4 gelişmekte olan ülke analiz edilmiştir. Bu ülkelerin seçiminde, geniş bir coğrafi ve nüfus dağılımına ve farklı sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine sahip olma kriterleri göz önünde bulundurularak örnek çeşitliliği temin edilmeye çalışılmıştır. Örneklem; düşük gelirli ekonomilerden Bangladeş, düşük-orta gelirli ekonomilerden Nijerya ve yüksek-orta gelirli ekonomilerden Arjantin ve Türkiye ülkelerini kapsamaktadır.

3.1. DÜŞÜK GELİRLİ EKONOMİLERİN İSTİHDAM YAPISINDAKİ DEĞİŞİM-BANGLADEŞ ÖRNEĞİ

Bu bölümde Bangladeş'in özelleştirme politikaları, kullanılan özelleştirme yöntemleri ve prosedürleri, gerçekleştirilen özelleştirmeler ve özelleştirmelerin istihdam etkisi anlatılmıştır.

3.1.1. Bangladeş'te Özelleştirme Politikaları

Bangladeş'te özelleştirme süreci somut bir şekil aldığı 1993 yılından önce aşamalı olarak gelişti. Bangladeş'te devlet destekli kapitalist endüstriyel kalkınma modelinden özel sektör öncülüğündeki endüstriyel büyümeye geçiş, 1970'lerin ortalarında başladı. 1974'deki kıtlık ile beraber yükselen fiyatlar ve küçülen ekonomi; hükümetin politikalarında üretimde özel sektörün katılımının teşvik edilmesi ve kamu sektörünün rolünü negatif yatırımla azaltmaya doğru kademeli kaymalara yol açtı. Ağustos 1975'deki politik değişimden sonra, yeni hükümet kamu sektörünün öncü olduğu sanayileşme stratejisinin terk edildiği gözden geçirilmiş bir sanayi politikası ilan etti. 1975 ve 1981 yılları arasında, sanayileşme sürecine özel sektör katılımının alanını genişletmek için politika ve kurumlarda birçok önemli değişiklikler uygulandı (yani endüstriyel yatırım programı 1976'nın deklarasyonu, 1978'de özel yatırım tavanının geri çekilmesi). Bu dönemde özel sektör öncülüğünde sanayileşme yönünde kararlı bir değişim meydana getirme politikasındaki ana unsurlar şunları içeriyordu:³⁹⁷

- Özel yatırım tavanının elimine edilmesi,
- Kamu sektörü elindeki sanayilerin rezerv listesinin azaltılması ve “serbest sektörlerin” yaratılması,
- Yatırım yaptırım prosedürlerinin hafifletilmesi,
- Anayasanın terk edilmiş veya devir alınan sanayilerin özelleştirilmesine ve negatif yatırıma izin verecek şekilde düzenlenmesi,
- 1975 yılında Negatif Yatırım Kurulu'nun kurulması,

³⁹⁷ Binayak Sen, “Whither Privatization: Results of an Exploratory Survey of the Disinvested Industries in Bangladesh”, Mimeo, **BIDS**, Dhaka, 1997, s.11.

- Borsanın yeniden açılması,
- Dalgalı döviz kuruna geçiş,
- Çeşitli ihracat teşvik önlemlerinin uygulanması.

Özelleştirme sürecinde en önemli gelişme 1982 yılında Yeni Sanayi Politikasının (NIP) açıklanması oldu. Hükümet sınaî politikada temel değişiklikler ve özel sektörün öncülüğünde endüstriyel büyüme ivmesini hızlandırmak için dizayn edilmiş çeşitli teşvik önlemlerinin benimsenmesini uygulamaya koydu. Elyaf ve pamuk tekstil sektörlerindeki birçok endüstriler (33 elyaf ve 27 tekstil fabrikası) Yeni Sanayi Politikasının himayelerinde sahiplerine geri döndü. Yabancı özel yatırımları cesaretlendirmek için, Yabancı Özel Yatırımlar Kanunu 1980 yılında yayımlandı ve “Tek Durak” hizmet ajansı, örneğin Yatırım Kurulu (BOI) kuruldu ve Ocak 1989’ da çalışmalarına başladı.³⁹⁸

Hükümet özelleştirme sürecine temkinli özelleştirme programı yoluyla daha fazla teşvik sağlamak için gereksinim duyulan tedbirleri daha da genişletme, hafifletme ve güçlendirme amacıyla, 1986 yılında Gözden Geçirilmiş Sanayi Politikalarını (RIP) ilan etti. Gözden Geçirilmiş Sanayi Politikaları (RIP) hükümleri yabancı yatırımları cesaretlendirdi, ithalat, ihracat teşviklerinin serbestleşmesine ve parasal ve finansal önlemlerin serbestleşmesine (liberalizasyonuna) izin verdi. Hükümetin ilerlemeci serbestleştirme, liberalizasyon, ticaret politikası reformları yoluyla özel sektörün hızlı büyümesine ve yabancı özel yatırımı teşvik etmeye yönelik güçlü kararlılığı, hemen başka bir sınaî politikanın 1991’de ilan edilmesiyle tekrarlandı. Gerçekten, zarar eden KİT’lerin özelleştirilmesi, sanayi sektörünün verimliliğini ve etkinliğini arttırmak için 1991 yılı politikalarının ana amaçlarındandı. Böylece, özelleştirme politikalarına yönelik aşamalı fakat kesin değişim, 1990lar boyunca devam etti.³⁹⁹

Bangladeş Hükümetinin özel sektörün öncülüğünde büyüme rejimine genel politika kayışları ile birlikte, Bangladeş yabancı yatırımcıların yanı sıra özel sınaî yatırımcıları teşvik etmek için çeşitli ekonomik reform önlemlerini uygulamaya koydu. Yapısal Uyum Programı öncülüğünde KİT’lerin özelleştirilmesi gereği

³⁹⁸ Venkataraman Bhaskar, “Privatization in developing countries: Theoretical issues and the experience of Bangladesh,” **UNCTAD**, Review (4), 1993, s. 83.

³⁹⁹ Klaus Lorch, “Privatization through private sale: The Bangladesh textile industry,” , Ravi Ramamurti and Raymond Vernon, eds., **Privatization and control of state-owned enterprises**, The World Bank, Washington DC, 1991, s.8.

uygulanan çeşitli ekonomik reform tedbirleri, sanayi yatırımlarının merkeziyetçilikten çıkartılması ve kredi yaptırım prosedürleri; ithalat prosedürlerinin liberalizasyonu; tarife yapısının gevşemesi ve yeniden yapılandırılması; miktarlarla ilgili kısıtlamaların azaltılması; döviz kurlarındaki düzenlemenin kaldırılması (deregülasyon); çeşitli ihracat teşvik tedbirleri ve yabancı özel yatırımı çekmeyi amaçlayan mali, parasal ve diğer teşvikler bütünü içermektedir. Endüstriyel yatırım onayı ve yaptırım prosedürlerinin yerelleşme ve deregülasyonu; Yatırım Kurulunda (BOI) "tek elden-hizmetler" in uygulanması, endüstriyel orta vadeli kredi yaptırım prosedürlerin basitleştirilmesi, ithalat prosedürlerinin basitleştirilmesi ve standardizasyonu, genel düzenleyici çerçeveyi büyük ölçüde liberalleştirdi ve özel yatırımın genişlemesi ve büyümesi için elverişli bir ortam oluşturma yönünde önemli ölçüde katkıda bulundu.⁴⁰⁰

Daha büyük yabancı doğrudan yatırım (FDI) çekmek için, liberal politika tedbirleri ve cazip teşvik paketleri (yani vergi muafiyetleri, vergi vadesinin tatile rastlaması, ithal makinelerin ayrıcalıklı gümrüğü, yatırım sermayesinin geri gelmesi için kolaylıklar, kâr ve temettüler vs.) dizayn edilmiştir.⁴⁰¹ Yabancı doğrudan yatırım (FDI)-ilişkili yönetimin yanı sıra, yaptırım ve kayıt prosedürleri ve düzenlemeleri basitleştirilmiş ve güçlendirilmiştir.⁴⁰²

Geciken özelleştirme sürecini hızlandırmak için, daha önce oluşturulan Negatif Yatırım Kurulu, 1991 yılında Hükümet tarafından kurulan Bakanlıklar arası Özelleştirme Komitesi (ICOP) ile ikame edildi. ICOP'un sorumlulukları, özelleştirme politikasının geliştirilmesini ve özelleştirilecek KİT'leri belirlemek için Özelleştirme Hücrelerine sahip olan çeşitli idari bakanlıklar için spesifik özelleştirme tekliflerini onaylama ve gözlemlemeyi içermekteydi. ICOP özelleştirme uygulamaları için Bakanlık ve Ulusal Ekonomik Konsey (ECNEC) Yürütme Kurulu arasında bir koordinasyon organı olarak görev yaptı. Ancak, ICOP özelleştirme sürecini hızlandırmak için oluşturulmuş olmasına rağmen, onay hala çeşitli katmanları içeren uzun bir süreç olarak kaldı ve ICOP özelleştirme sürecini yavaş ve hantal bırakarak gerekli teknik kapasite ve özerklikten yoksun kaldı. Bu sınırlamaları aşmak için Özelleştirme Kurulu (PB), KİT'lerin özel sektöre transferi yöntemlerini

⁴⁰⁰ Sen, **a.e.**, s.12.

⁴⁰¹ **A.e.**, s.12.

⁴⁰² Rehman Sobhan and Ahmad Muzaffer, "Public enterprises in an intermediate regime: A study in the political economy of Bangladesh", **Bangladesh Institute of Development Studies**, Dhaka, Bangladesh, 1982, s.15.

formüle etmek amacıyla Mart 1993 yılında kurulmuştur. Özelleştirme sürecinin hızlandırılarak özel sektörün rolünün daha da güçlendirilmesi amacıyla Hükümet, Haziran 1993 yılında kapsamlı bir özelleştirme politikasını benimsedi ve özelleştirme sürecini kolaylaştırmak için ayrıntılı prosedürler belirledi. Bu politika, Hükümetin mali ve idari yükünü hafifletmeyi, verimliliği ve üretkenliği artırmayı, ekonomik büyümeyi kolaylaştırmayı, ekonomide kamu sektörünün boyutunu azaltmayı ve ulusal ekonomik hedefleri karşılamaya yardımcı olmayı amaçlamaktadır.⁴⁰³

Özelleştirme programının başarılı olması; üretim proseslerinin ve piyasaların düzgün işletilmesinin desteklenmesini, girişimlerin kurulmasını ve büyümesini cesaretlendiren kurumların oluşturulmasını ve ihtiyatlı ekonomi politikalarının oluşturulmasını gerektirir.⁴⁰⁴ Genel olarak özelleştirmenin, hukuk kurallarının yürütülmesini, istikrarlı mali ve parasal disiplini, adil rekabeti, etkili mikro iktisadi düzenlemeleri, sağlam çıkış politikalarını ve fırsat eşitliğini temin eden liberal iktisadi düzenin tamamlayıcı bir parçası olarak yürütülmelidir.

3.1.2. Bangladeş'te Özelleştirme Yöntemleri ve Prosedürleri

Özelleştirme politikası beyanı, süreci gerçekleştirecek kurumsal çerçevenin yanı sıra, yasal formalitelerin, prosedürlerin ve ayrıntılı yöntemlerin taslağını vermektedir. Teorik olarak Özelleştirme Kurulu, KİT'lerin özelleştirilmesinin tek sorumlusudur ve bu KİT'lerin satışında şeffaflık için bir temel oluşturmaktadır.⁴⁰⁵

Özelleştirme Kurulu (PB)'nu yapısal olarak güçlendirmek, performansını artırmak ve aynı zamanda işlemlerini daha şeffaf yapmak için Hükümet, ünlü bir özel sektör girişimcisini Devlet Bakanı rütbe ve statüsü ile Yönetim Kurulu Başkanı olarak atamıştır. Yönetim Kurulu, şu anda parlamentoda hem muhalefet hem iktidardan oluşan altı üyeyi kapsayan ve 12 part-time üye, iki tam zamanlı üye, dört tam zamanlı yöneticiden oluşur. Kurul ayrıca, programlarını yürütmek için gerekli olduğu zaman, danışmanları ve uzmanları tutma (kiralama) yetkisine sahiptir. Sadece devlet memuru üyelerinin aksine, Yönetim Kurulu üyeleri şimdi kamu, özel sektör temsilcileri ve meslek grupları temsilcilerini içerir. Başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu Bölümünün idari yargı dairesi altında yer alan kurul, Finans Bakanı

⁴⁰³ Clare N.,Humphrey, **Privatization in Bangladesh: Economic transition in a poor country**, Asian Edition, University Press, Dhaka, Bangladesh, 1994, s.21.

⁴⁰⁴ Tanweer Akram, "Problems of Privatization and Policy Options", **Centre for Policy Dialogue Working Paper**, Dhaka, June 1998, s.10.

⁴⁰⁵ Bhaskar,a.e., s.85.

başkanlığındaki Kabinenin Finans Alt-Komitesine ve Ekonomik İşler Komitesine doğrudan rapor eder.⁴⁰⁶

Ancak, özelleştirme için etkin bir kurumsal düzenlemeyi yürürlüğe koymak için birkaç adımın atılmasına daha ihtiyaç vardır. Örneğin, özelleştirme politikası içinde KİT'leri kendi Bakanlıkları adına yöneten sektör şirketlerinin rolü ve durumu hakkında hiçbir şeyden söz edilmemiştir. Sektör kuruluşları, KİT özelleştirme sürecinin tamamlanmasının ardından önemlerini kaybederken, onların ne zaman iptal edileceklerine dair şimdiden bir karar almak faydalı olabilir.

• Özelleştirme Yöntemleri

Bangladeş'te özelleştirme için tek bir formül yoktur. Ekonomiden el çekmenin hem gelişmiş ve hem de gelişmekte olan ülkelerde en yaygın şekilde kullanılan yöntem olduğu, hâkim yöntemler çoğunlukla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kullanılan şirket çalışanları tarafından satın alınması, kiralama ve yönetim kontratı, hisselerin halka arzı, hisselerin özel şirkete satışı, hükümetin ekonomik aktivitelerden el çekmesini kapsar. Kamu hisselerini elden çıkarmanın, kamu teşebbüsü varlıklarının satışı, hisse satışı, hisselerin borsaya açılması dâhil birçok yönü vardır.⁴⁰⁷ Ancak, özelleştirme için uygun yöntem çoğunlukla genelde ekonominin durumuna ve özelde özel sektörün durumuna bağlı olarak ülkeden ülkeye çeşitlilik arz edecektir.

Özelleştirme Politika Bildirisine göre, aşağıdaki yöntemlerden biri veya her ikisi Bangladeş'teki özelleştirmeler için takip edilmektedir:

o **Uluslar Arası İhale ile Satış:** Yerel ve yabancı alıcılar tüm ihalelere katılabilirler. İhale edilen teşebbüsün çalışanları, yöneticileri ve işçi birlikleri, teşebbüsü satın almak için teklif verebilirler. Eğer teşebbüsün işçileri satın almaya istekli iseler, yetkili otoriteler İşçi Hisse Opsiyon Programını (ESOP) tercih edeceklerini de bildirmişlerdir. Bangladeş'te KİT'lerin doğrudan satışı baskın bir özelleştirme yöntemidir. Aslında doğrudan satışlar, tüm dünyada diğer metodlara göre en yaygın kullanılanıdır; 1980-2007 yılları arasında hisse ihracıyla 630 KİT'in

⁴⁰⁶ Momtaz Uddin, Ahmed ve diğerleri, "Promotion of Private Investment for Industrial Development in Bangladesh: Implications for Public Administration Reform", **Report prepared for PARC**, Dhaka, 1999, s.23.

⁴⁰⁷ Lorch, a.e.,s.12.

özelleştirilmesine kıyasla, KİT'lerin doğrudan satışı yoluyla 176 milyar USD'nin söz konusu olduğu 831 özelleştirme örneği vardı⁴⁰⁸.

o **Hisselerin Halka Arzla Satışı:** Bu yöntem kapsamında, farklı şirketler içindeki devlet hisseleri ve kamu limitet şirketlerine dönüştürülen KİT'lerin hisselerinin devlete ait kısmı, ya doğrudan ya da Menkul Kıymetler Borsası aracılığıyla halka satılabilir. Kamu limitet şirketi olarak faaliyet gösteren bir KİT, payının tümünü ya da bir kısmını önceden belirlenmiş bir fiyattan satabilir veya yeni hisseler (birincil) ihraç edebilir. Başbakanın onayı ile Dokuz KİT hissesi Bangladeş Yatırım Kurumu (ICB) yoluyla halka satılmaktadır.⁴⁰⁹

Ancak, bu yöntemin herhangi biri ile KİT hisselerinin başarılı tahliyesi, özellikle Bangladeş gibi özel dikkat isteyen gelişmekte olan ülkelerde, birçok karmaşık ve hassas prosedürler gerektirir.

• Teklif Verme ve Ödeme Prosedürleri

Özelleştirme politikası hükümlerine göre, satış için belirlenen KİT'lerin varlık ve yükümlülüklerinin değerlemelerini yapmak için Özelleştirme Kurulu (PB) tarafından bir mali müşavir danışman ya da mali müşavir firma atanır. KİT'lerin değerlemesi için mali müşavir firma mevcut muhasebe ilkeleri ve uygulamalarını takip ederken, aynı zamanda çeşitli varlıkların değerlerini tahmin etme konusunda sağlanan yönergeleri takip eder. Yeminli mali müşavir firmanın raporunu dikkatli bir inceleme ve muayeneden sonra, gerekli görülürse, Özelleştirme Kurulu (PB) yeniden değerlendirme için başka bir mali müşavir firma kiralayabilir. Değerleme raporu yorum ve onay için Maliye Bakanlığı Finans Bölümüne gönderilir. Danışman tarafından hesaplanan ve Finans Bakanlığı tarafından kabul edilen “rezerv fiyat”ı (yani birimin altında satılmayacağı minimum fiyat) ifade eden değerlendirme raporunun son şeklini almasından sonra, ihale açılır. Muhtemel alıcılara değerlendirme raporuna ve ihaleye başvurudan evvel girişimin üç yıllık performans raporu gibi diğer ilgili belgelere erişim izni verilir. Alıcılar pek çok uzman ve aynı zamanda da ilgili hisse sahipleri tarafından zorlu olduğu düşünülen ihale koşullarına göre başvuruda bulunurlar..⁴¹⁰

⁴⁰⁸ William.L., Megginson, “The Impact of Privatization”, **Economic Report Today**, No.1, 1998, s.26.

⁴⁰⁹ A.e., s.27.

⁴¹⁰ Wali I. Mondal, "Privatization And The Growth Of Entrepreneurship In Bangladesh", **International Journal of Commerce and Management**, Vol. 10, Iss: 2, 2000, s.65.

Gelir vergileri ve işçilerin talepleri gibi kısa vadeli borçlar, Hükümet tarafından üstlenilmekte ve silinmektedir. Ancak eğer varlıkların değerinin banka borçlarını aşması durumunda, alıcı fazla miktarı yüzde 10 basit faizle tek bir taksitle ya da nakit olarak satın aldıktan bir yıl içinde ödemek zorundadır. Bu nedenle uzun vadeli ve kısa vadeli borçların net bir şekilde tanımlanması, sınırlarının belirlenmesi, farkın belirlenmesi ve onaylanması gerekir. Satış sonrası özelleştirme şart ve koşullarının yeniden yorumlanması kapsam dâhilinde olmamalıdır çünkü yeniden yorumlanma kapsamı rant-arama fırsatları verir ve özelleştirilen birimlere aynı sektördeki diğer birimler üzerinde eşit olmayan avantajlar verir. Bu tür komplikasyonlardan kaçınmak için, aynı zamanda KİT'leri hızlı ve etkili bir satışa hazırlamak için fazla işçiyi işten çıkarma ve genel operasyonel verimliliğin iyileştirilmesi, eskimiş varlıkların hurdaya çıkarılması, borçların silinmesi vb. yoluyla KİT'lerin sermayesinin yeniden yapılandırılması da gereklidir. Bu koşullara karşı iş dünyasının liderleri tarafından ortaya konan karşı tez, birimi satın alan girişimcilerin devir aldıktan sonraki hareket tarzına dair kararları alması için serbest bırakılması gerektiği şeklindedir, çünkü o borçları üstlenirken hükümetin elinde daha da çekecek dizginler olmamalıdır.⁴¹¹

Ödeme işlemlerinin de aynı derecede sıkı olduğu kabul edilirken, özelleştirme sürecinin finansmanı için (bankalar tarafından) mevcut bir pencere yoktur. Potansiyel alıcıların müzakere edilen satış fiyatının % 2,5'ini bir ay içinde ibraz etmeleri gerekir. Denge % 75 ise yıllık bileşik faizi % 9'dan 6 aylık taksitler halinde 5 yıl içinde ödemek zorundadır. Alıcı eğer sözleşmenin imzalanmasından itibaren 30 gün içinde paranın tamamını ödeyebilirse, % 15'lik bir indirim hakkı kazanmaktadır. Ödeme nakit yapılmadığı zaman, alıcının çeşitli komplikasyonlar içeren bir banka garantisi sağlama ihtiyacı olur. Tüm bunların üzerine, alıcı, iyi niyet mektubunu (LOI) alana kadar sürekli bir korku içindedir. Dahası, devir almakla ilgili tüm formalitelerin, LOI'nın verilmesinden itibaren 90 gün içerisinde tamamlanmasının gerekliliğine rağmen, ihaleyi başarıyla kazanan sıklıkla çeşitli formalitelerin tamamlanması için kapı kapı koşturmak zorundadır. Sonuçta ihaleye çıkmakla kazanan tarafa iyi niyet mektubu (LOI) verilmesine kadar, ortalama 6-7 ay alır,

⁴¹¹ Nurul Islam, "Development Planning in Bangladesh: A Study in Political Economy", **Dhaka University Press Ltd.**, Dhaka, 2006, s.17.

çünkü nihai teklif de Başbakanlık tarafından Kabine Alt-Komitesinin onayına tabidir ve bu da gecikme demektir.⁴¹²

Böylece, uygulamada Özelleştirme Kurulu (PB) KİT lerin elden çıkarılmasında son karar verirken gerçek bir özerklik ve otoriteye sahip değildir. Gerçek güç, KİT'lerin satışına dair son kararı alan kabine komitesinin ellerindedir. Bu nedenle özelleştirme gayretinin önemli bir ilerleme kaydetmesine imkân vermek için, PB'nin özerkliğinin ona yasal statüsünü vererek önemli ölçüde artırılması gerektiği tavsiye edilir. İngiltere Uluslararası Kalkınma Departmanı (DFID) ve Adam Smith Enstitüsü (Londra) yardımı ile PB'ye farklı özelleştirme seçeneklerini denemek için daha fazla özerklik ve otorite verecek şekilde hazırlanan taslak Özelleştirme Kanunu, Kabine kurulu tarafından gözden geçirilmektedir. Bununla birlikte ele alınan görüş, teklif edilen Özelleştirme Bildirisi, ülkenin anayasası PB'ye yeterli yasal otorite sağlayacak şekilde değiştirilmedikçe, çok uzağa gitmeyecektir. Bu bağlamda, mevcut Mülkiyet Devri Yasasının ve Ticari Senet Kanununun da, varlıkların mülkiyetinin daha hızlı değişimini kolaylaştırmak için modifiye edilmesi ve değiştirilmesi gerekir. Satma hakkına ek olarak, PB'ye KİT'leri tasfiye etme hakkının verilmesi gerekmektedir, böylece o bir KİT'in varlıklarını, yani toprağı, makineyi ve diğer varlıkları müstakbel alıcılar tarafından talep edilen şekilde parça parça satabilir.⁴¹³

Dahası, Özelleştirme Kurulu (PB) yetkilileri davranışlarını değiştirmeli ve özelleştirme sürecini iyi yönetmek için inisiyatif almaya başlamalıdır. Özellikle, bir KİT'in belirlenmesi ve satışında ilgili Bakanlıklara bağlı olmak yerine kendi kararlarını verebilmelidir.

3.1.3. Bangladeş'te KİT'lerin özelleştirilmesi

Bangladeş özelleştirmeleri gerçekleştirme noktasında bir öncü olarak kabul edilirken, toplam başarının o kadar etkileyici olmadığı görülmektedir. Yeterli politik irade ve kararlılık eksikliği, yeterli yasal çerçeve olmaması, sınırlı kurumsal kapasite, işçiler arasındaki güvensizlik ve hepsinden önemlisi, iktidar ve muhalefet partileri arasındaki ihtilaf genellikle Bangladeş'teki özelleştirme sürecini sınırlayan önemli faktörler olarak belirtilir. Dahası, KİT'lerin özelleştirilmesine karşı muhalefet sadece

⁴¹² A.e., s.18.

⁴¹³ Muhammed Ruhul Amin, Showkat Ara Khanam, "Privatization in Bangladesh: Problems and Prospects", **Thoughts on Economics**, Vol. 20, No. 02, 2007, s.38.

yukarıdaki faktörlerle sınırlı olmayıp, kanaat önderleri, politik liderler, ülkenin sol eğilimli akademisyenleri bir orkestra gibi hareket etmektedirler.⁴¹⁴

Bangladeş'te özelleştirme 1970'lerin ortalarında başlamasına rağmen, bu süreçte pek çok iniş ve çıkışlar yaşandığı için yavaş yavaş gelişmiştir. Bir taraftan kesin istatistiklerin yokluğu diğer taraftan da özelleştirmelerin yol ve yöntemlerine ilişkin tartışmalardan dolayı kamu kuruluşlarında özelleştirmenin gerçek büyüklüğü ve önemine dair kesin sonuçlara ulaşmak oldukça zordur.⁴¹⁵ Örneğin C.F. Dowlah⁴¹⁶ tarafından Dünya Bankası için yapılan bir çalışmaya göre Bangladeş'te 1972 ve 1996 yılları arasında endüstriyel tesis, ticari kuruluş ve bankaları içeren 1089 kamu kuruluşu özelleştirilmiştir. ILO tarafından yapılan en son çalışmaya göre ise, aynı periyotta 1083 kamu kuruluşu özelleştirilmiştir. Bunların 610 adedi endüstriyel tesistir ve toplam özelleştirmeler içinde yüzde 56'lık bir orana sahiptir.⁴¹⁷ Bu çalışmaya 2000 yılında kurulan Bangladeş Özelleştirme Komisyonunun verileri de eklendiğinde 2007 yılına kadar toplamda 1470 özelleştirme gerçekleştirilmiş, endüstriyel tesis olarak ise 671 adet tesisin özelleştirildiği belirlenmiştir. Bu 671 adet endüstriyel tesisin dağılımı sektörel bazda aşağıda verilmiştir.

Özelleştirilen endüstriyel tesisler içinde pamuk ve elyaf tekstili sektörü ağırlıklı olarak yer almaktadır. Bunu metal işleri, mühendislik ve çelik teşebbüsleri ve bitkisel yağlar izlemektedir. Burada ilginç olan, 1972 ve 1981 yılları arasında özelleştirilen birimlerin büyük çoğunluğunun (yüzde 70 den fazla) yatırım ve istihdam açısından küçük ölçekli işletmeler olması ve bunların ilk sahiplerine iade edilmesidir.

⁴¹⁴ Nurul Momen,” Implementation of Privatization Policy: Lessons from Bangladesh”, **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, Volume 12(2), Article 4, 2007, s.6.

⁴¹⁵ A.e., s.7.

⁴¹⁶ C. Alex. F., Dowlah, Privatization Experience in Bangladesh, 1991-1996, **A study undertaken for the World Bank**, Dhaka,1998, s.31.

⁴¹⁷ International Labour Organization (ILO), “Retraining and Redeployment of Workers Affected by Privatization in Bangladesh”, **ILO**, Geneva, 1999, s.27.

Tablo 16. 1972-2007 Döneminde Özelleştirilen Endüstriyel Tesisler

	<i>Farklı Periyotlarda Özelleştirilen Endüstriyel Tesis Sayısı</i>					
<i>Sektör</i>	<i>1972-75</i>	<i>1975-81</i>	<i>1981-86</i>	<i>1991-96</i>	<i>1997-07</i>	<i>Toplam</i>
Pirinç ve Un Değirmeni	20	21	8	-	-	49
Bitkisel Yağ	5	21	12	-	-	38
Yiyecek	-	5	3	-	13	8
Buz ve Soğuk Depolama	-	7	5	-	-	12
Şeker ve Ürünleri	-	-	-	1	1	2
Tekstil	11	21	27	6	15	80
Hint Keneviri Ürünleri	-	9	35	-	6	50
Odun Ürünleri	3	9	-	-	4	16
Kauçuk Ürünleri	-	16	1	-	-	17
Tabakhane ve Kemikler	-	25	5	-	-	30
Kimyasallar	4	-	-	4	8	16
Sabun ve Kimyasalları	-	7	12	-	-	19
Cam ve Optik	-	3	1	-	-	4
Kâğıt ve Basım	8	7	2	-	-	17
Mühendislik ve Çelik	12	8	10	2	11	43
Metal İşleri	7	25	5	-	-	37
Film	-	3	1	-	-	4
Otelcilik	-	2	1	-	-	3
Ticari	-	3	6	-	3	12
Diğer	50	63	88	-	-	201
Toplam (adet)	120	255	222	13	61	671
Oran (%)	18	38	33	2	9	100

Kaynak: International Labour Organization (ILO), “Retraining and Redeployment of Workers Affected by Privatization in Bangladesh”, ILO, Geneva, 1999 ve Bangladesh Özelleştirme Komisyonu, <http://www.pc.gov.bd>, Erişim Tarihi: 02.09.2011’den derlenmiştir.

Tabloda ortaya çıkan bir başka özellik, zaman geçtikçe özelleştirmenin hızının kademeli olarak gittikçe azalmasıdır. 1975-81 yıllarında, toplam 255 teşebbüs özelleştirildi, fakat 1982 yılındaki Sanayi Politikasının özelleştirme yönünde önemli bir politika değişikliği sağlayan tarihsel bir dönüm noktası olması gerçeğine rağmen, 1981-86 esnasında bu sayı 222’ye geriledi. Daha da şaşırtıcı olan, hükümet kontrollerini ve düzenlemelerini hafifletme ve özelleştirme programlarını güçlendirme yoluyla Gözden Geçirilmiş Sanayi Politikaları (RIP) ile 1986 yılında özelleştirmeye daha büyük bir ivme verilse de, 1986-1991 dönemi boyunca tek bir KİT özelleştirilmemiştir. Daha sonra, geciken özelleştirme sürecini hızlandırmak ve

abuklaştırmak için zelleştirme İdaresi ve zelleştirme Politika Bildirisi yürürlüğe konuldu. Hükümet, donör ajansları, yani ADB (Asian Development Bank)1992 yılında (Endüstriyel Sektör Programı Kredisi altında), İDA (Elyaf Sektörü Uyum Kredi veya JSAC altında) ile birlikte çok büyük bir KİT zelleştirme programını kabul etti. Buna göre PB, 1994-1995 döneminde 105 KİT'in özelleştirilmesi için bir liste hazırladı, ancak gerçek ilerleme, 1992-1996 yılları arasında sadece 13 işletmenin özelleştirilmesi ile sönük kaldı.⁴¹⁸

İlerleme, sadece dört sanayi işletmesinin Haziran 1996 ve 1998 arasında özelleştirilmiş ve özel mülkiyete devredilmiş görünmesinden dolayı, daha da yavaşlamıştır. Ek olarak, Kabine Alt-Komitesinin finans ve ekonomik olaylar için nihai onaydan sonra, sekiz teşebbüs için iyi niyet mektubu (LOI) ihraç edilmiştir, onların alıcılara nihai transferi hâlâ devam etse de. Daha önce belirtildiği gibi, devir süreci genellikle uzundur ve yasal olumsuzluklar, ağır kredi ykmllkleri, şeffaf olmayan bürokratik prosedürler ve sendikaların muhalefeti nedeniyle belirsizliklere tabidir.⁴¹⁹

1998 yılında, PB satmak için 56 işletme tespit etti, ancak 2001 yılına kadar tekrarlanan ihalelerden sonra hiç birini satamamışlardır. 2001 ile 2007 yılları arasında ise toplam 387 işletme özelleştirilmiştir. Özelleştirme için belirlenmiş birçok KİT'in finansal ve ekonomik kabiliyeti çok şüpheli olduğu için, bu tip girişimleri 'mülk' olarak satmak zararları asgariye indirmek ve vergi ödeyenlerin paralarını korumak için geriye kalan tek seçenek olabilir. Eski makine, aşırı istihdam, düşük verimlilik, ağır kredi ykmllkleri, verimsiz kamu sektörü yönetimi, müşteri ve pazar paylarının kaybı, sık sık iş durdurma vb. birimleri tamamen ekonomik olmayan varlıklar haline getirmektedir. Ağır borç yükümlülüklerinden, finansal ve ticari sıkıntılardan ve hisse senetleri ile ilgili yetersiz bilgiden kaynaklanan alıcı ilgisi eksikliği, önemli sebepler olarak gösterilmektedir. Hükümet tarafından zelleştirme politikasının samimi uygulanması konusunda çelişkili sinyaller, hukukun kötüye gitmesi ve güçlü adamların rant arayışındaki dramatik artış da, özelleştirmenin hızındaki son dönemdeki yavaşlamanın altındaki diğer önemli faktörler olarak kabul edilir.⁴²⁰

⁴¹⁸ Momtaz Uddin Ahmed, "Privatization in Bangladesh", **International Labour Organization (ILO)**, New Delhi, India, 2000, s.20.

⁴¹⁹ Momen, **a.e.**, s.7.

⁴²⁰ Ahmed, **a.e.**, s.21.

Hükümet yabancı yatırımcıları çekmeyi denerken, şimdiye kadar bu çabaların başarısı sınırlı kalmıştır. Politik belirsizlik, destekleme önlemleri ve politikaların yavaş uygulanması, bürokratik prosedürler ve yeterli yasal korumanın eksikliği, Yabancı doğrudan yatırım (FDI) akışlarının ana caydırıcılarıdır. Ayrıca yabancı yatırımcılar, yerli yatırımcılar imaj sorununu gidermedikçe ve yeterince ilgi ve dinamizm sergilemedikçe, KİT'leri satın alma konusunda tereddüt içinde kalmaktadırlar.⁴²¹

Donörler Bangladeş'teki özelleştirme programının güçlü bir destekleyicisi olsa da, özelleştirme sürecinde yavaş tempodaki ilerleme konusundaki derin endişelerini de dile getirmektedirler. Dünya Bankası ve ADB (Asian Development Bank) yetkilileri, şu anda neredeyse durma noktasında olduğu kabul edilen sürecin hızlandırılmasını güçlü bir şekilde istediklerini ortaya koymaktadır.⁴²² PB'nin sınırlı yasal yetkisi ve genel zayıf kurumsal çerçeve, ilgili taraflar arasında güvensizlik hissi, mali ve ekonomik açıdan yaşaması mümkün olmayan KİT'lerin satışı ve bürokratik prosedürler önemli durdurucu faktörler olarak tanımlanır. Böylece onlar özelleştirme sürecini hızlandırmaya yönelik makul karşı tedbirler olarak doğru bir yasal statüye sahip, özelleştirme hedeflerine ulaşmak için aşamalı bir zaman tablosu belirleyen daha güçlü ve etkili bir PB, KİT'lerin varlıklarının gerçekçi olmayan kitap varlık değerlerine karşın piyasa fiyatları temelinde dikkatli bir şekilde yeniden değerlemesi ve işçiler için doğru ve kapsamlı bir güvenlik ağı programının dizaynını önermektedirler.⁴²³

Zaten belirtildiği gibi, özelleştirme siyasi karar gerektirdiği için, özelleştirme politikası hem politika yapıcılarının ve hem de halkın popüler desteğini yansıtan açık bir siyasi egemenlik gerektirir. Özellikle, bu tip bir egemenliğin iktidar partisi ve ana muhalefet partisinden elde edilmesi gerektiği için özelleştirme sürecinde hiçbir belirsizlik ve tereddüt olmaz. Bu bağlamda mevcut Özelleştirme Bildirisini parlamentonun tartışması ve kamu diyalogu için Milli Parlamenta sunma yoluyla yararlanılmaya devam edilmesi gerekir. Ne yazık ki herhangi bir hükümet tarafından

⁴²¹ Mondal, **a.e.**, s.67.

⁴²² John Nellis, "Time to Rethink Privatization?", **International Finance Corporation Discussion Paper 38**, 1999, s.87.

⁴²³ Shamsul Haque, "Privatization of SOEs in Bangladesh: A study on Recent Experiences", **Draft prepared for World Bank**, Dhaka, 1999, s.23.

Bangladeş'te bu tip bir diyalog başlatmak için hiçbir ciddi teşebbüste bulunulmamıştır.⁴²⁴

Ancak, amaçlanan diyalog, kayıtları doğru olarak koymak ve KİT'lerin performansı ve statüsü hakkındaki tüm rakamlar ve ilgili gerçekleri kamu üyelerine (aynı zamanda araştırmacı ve analistlere) tedarik etmekle başlamak zorundadır. Şeffaflık ve güvenilirlik sağlamak amacıyla, yetkili makamların açıkça özelleştirme hedefleri tanımlamaları, satılacak KİT varlıklarının değerlemesi için gerekçe sağlamaları ve mülkiyet transferi için mekanizmayı açıklamaları gerekir. İşten ayrılan işçilerin kaderi, satışın şart ve koşulları, özelleştirilen KİT'lerin seçilme kriterleri gibi diğer önemli konular da kamu tartışmaları için gündeme dâhil edilmelidir. Bu şekilde hem Hükümet ve hem de PB, eleştirilerden kaçınma, güvenilirliği yükseltme ve özelleştirme programını hızlı bir şekilde ilerletme pozisyonunda olacaktır.⁴²⁵ Bu kesin ve stratejik bir özelleştirme politikası formüle etmenin yolunu açarken, yetkililerin ayrıca özelleştirme programının tamamlanması için kesin bir zaman çerçevesi belirlemesi gerekmektedir. Farklı özelleştirme aşamaları için belirlenen hedefler ve amaçlarla programın tamamlanması için yol gösterici bir zaman çizelgesi, yatırımcılara güçlü bir sinyal gönderecek ve otoritelerin hedef odaklı bir özelleştirme programına yönelik bağlılığına güven yaratacaktır.

3.1.4. Bangladeş'te Özelleştirmelerin İstihdam Etkisi

Bangladeş'te özelleştirme ile ilgili en hassas konu işgücünün yeniden yapılandırılması ve minimum sosyal maliyetle işgücünün azaltılması ile ilgilidir. İşgücü konuları pek çok nedenden dolayı hassastır. Bangladeş'te özelleştirilen kamu kuruluşlarında aşırı istihdam olduğu ve çalışan sayısının azaltılması gerektiği düşünülmektedir. Günden güne daha da ağırlaşan problem ise, özelleştirilen firmalarda işten çıkarılanlar için ödenen kıdem tazminatlarının oldukça az olmasıdır. Bu Bangladeş'te zaten zayıf olan çalışma ilişkileri yönetimine daha da zarar vermektedir. Bununla birlikte sendika liderleri, hükümet yetkilileri, işverenler ve araştırmacılar gibi çeşitli paydaş gruplarının önermeyi düşündükleri konu ise sendika liderleri ve çalışanların çıkarlarının yeterince güvence altına alınmasıdır. Dereceli olarak azalan işçi direnişi, çalışanların özelleştirmenin sonuçları hakkında kaygılarının azaldığını göstermemektedir. Özelleştirmeler sonrasında meydana gelen

⁴²⁴ A.e., s.24.

⁴²⁵ A.e., s.24.

işten çıkarmalar, kısıtlamalar (kurumsal verimlilik ve etkinliğinin artırılması için tasarlanmış) ve tasfiyelerin neden olduğu büyük ölçekli iş kayıpları ile bunlara yeterli miktarda tazminat ödenip ödenmeyeceği hakkındaki belirsizlik nedeniyle işçiler büyük endişe duymaktadırlar. Tüm bu işgücü, hükümet ve özel sektör işverenleri arasında sürüp giden güvensiz ilişkiler Bangladeş'te özelleştirme sonucu yaşanan kaygıları daha da arttırmaktadır.⁴²⁶

Sen⁴²⁷ tarafından 205 örnek üzerinde yapılan bir çalışmada, özelleştirme sonrasında çalışmaya devam eden 112 KİT'te yaşanan toplam küçülme yüzde 24,2 olarak bulunmuştur. Bu oran belki de yazarın belirttiği gibi, genellikle pazara duyarlı firmalardan ziyade kamu sektöründeki işletmelerin "istihdam merkezleri" olarak kullanılmasından kaynaklanan "şişmanlığın" bir ölçüsüdür. Böyle bir yeniden yapılanmanın özelleştirilen işletmelerde işgücü verimliliği açısından önemli kazanımlar sağlayacağı da ifade edilmektedir. Daha da önemlisi, özelleştirme kapsamındaki KİT'lerin tasfiye sonrasındaki çalışanlarının yüzde 60'ının tasfiye öncesi dönemde de çalışmakta oldukları belirtilmiştir.

Ancak, özelleştirilen işletmelerin kapatılması daha ciddi sorunlar doğurmuştur. Aynı çalışmada bu durumdaki işletmelerde meydana gelen toplam iş kaybı 39.007 adet olarak belirlenmiştir. Bu kayıp %47 lere varan bir orandadır.

Tablo 17.Özelleştirme Sonrası Halen Faaliyette Olan İşletmelerde Gerçekleşen İşten Çıkarmalar

	Özelleştirme Öncesi Çalışan Sayısı	Özelleştirme Sonrası Çalışan Sayısı	Toplam Azalma (%)
Mavi Yakalılar (adet)	97.048	73.711	-24,0
Mavi Yakalılar (%)	89,3	89,5	
Beyaz Yakalılar (adet)	11.597	8.643	-25,5
Beyaz Yakalılar (%)	10,7	10,5	
Toplam	108.646	82.354	-24,2
Oran(%)	100,0	100,0	

Not: 205 örnekten halen aktif halde bulunan 112 adet özelleştirilmiş firmaya ait verilerdir.

Kaynak: Binayak Sen, "Whither Privatization: Results of an Exploratory Survey of the Disinvested Industries in Bangladesh", Mimeo, **BIDS**, Dhaka, 1997, s.19.

⁴²⁶ Ahmed, a.e., s.27.

⁴²⁷ Sen, a.e., s.13.

Bu konuda en son yapılan ILO çalışmasında, 1991-1996 döneminde özelleştirilen toplam 13 firmadan halen faaliyet gösteren 11 KİT'te istihdamda yüzde 25 azalma (Tablo 18) görülmüştür.

Özelleştirilen kuruluşlarda toplam çalışan sayısındaki azalma sektöre göre yüzde 10 ila yüzde 48 arasında değişmektedir. Burada önemli olan özelleştirmeler sonrasındaki istihdam kayıplarının oldukça önemli bir oranda gerçekleşmesidir. Bu konuda yaşanan tek istisna Bangladeş Bisiklet Endüstrileri (BCI) Ltd.'e aittir. Bu kurumda tüm bölümlerde ve dolayısıyla istihdamda zelleştirme sonrası büyüme yaşanmıştır. BCI Ltd., yeni sahipleri tarafından çok yüksek standartlarda girişimsel performans sağlayarak, zelleştirme sonrası istihdam oranında yaklaşık yedi kat artış kaydetmiştir.

Tablo 18. 1991-96 Yılları arası Özelleştirilen Kuruluşların Çalışan Sayılarındaki Değişim

Kuruluş Adı	Özelleştirme Öncesi Çalışan Sayısı	Özelleştirme Sonrası Çalışan Sayısı	Fark (%)
1. Dhaka Vegetable Oil Industries Ltd.	525	295	-43,8
2. Chittagong Cement Clinker and Grinding Co. Ltd.	318	252	-20,8
3. Kohinoor Chemicals Co.	889	798	-10,2
4. Kohinoor Spinning Mills Ltd.	1030	530	-48,5
5. Bangladesh Cycle Industries Ltd.	119	800	672,2
6. Barisal Textile Mills (New: Name 5R Ltd.)	1172	832	-29
7. Stile Fabrics & Embroidery Ltd. (Old Name: Zotime Fabrics)	61	50	-18
8. Kishoreganj Textile	1275	758	-40,5
9. Madaripur Textile Ltd.	1056	742	-29,7
10. Eagle Box & Carton Mfg. Ltd.	268	172	-35,8
11. Quontum Pharmaceutical Ltd.	283	bilinmiyor	bilinmiyor
12. Hamida Metal Industries Ltd.	Kapandı	kapandı	kapandı
13. Sharmin Textile Mills	6996	5229	-25,3

Kaynak: World Bank (WB), "Privatization Experience in Bangladesh, 1991-96: A Study Undertaken for the World Bank", Vol. 1, Eylül, 1997, s.33.

ILO tarafından yapılan bir başka araştırmaya göre Haziran 1997 sonu itibariyle gerçekleştirilen özelleştirmeler sonunda "zarar kaydeden" 6 şirkette üretim ve üretim dışı çalışanlar dâhil olmak üzere, toplam 89.971 kişi işten çıkarılmıştır. (Tablo 19)

Tablo 19. Özelleştirme Başladığında İmalat Sektöründe Gerçekleştirilen İşten Çıkarmalar

Kuruluş Adı	İşten çıkarmalar- 30 Haziran 1996 ya kadar Kümülatif %	İşten çıkarmalar- 1 Temmuz 1996 30 Haziran 1997 arası, 1 yıllık %	İşten çıkarmalar- 30 Haziran 1997 ye kadar Kümülatif %
Bangladesh Textile Mills Corporation (BTMC)	25,7	30,9	27,3
Bangladesh Steel & Engineering Corporation (BSEC)	4,0	0,7	3,0
Bangladesh Sugar and Food Industries Corporation (BSFIC)	4,2	2,0	3,5
Bangladesh Chemical Industries Corporation (BCIC)	1,9	-	1,3
Bangladesh Forest Industries Development Corporation (BFIDC)	1,6	-	1,1
Bangladesh Jute Mills Corporation (BJMC)	62,6	66,4	63,8
TOPLAM (%)	100	100	100
TOPLAM MİKTAR	61.844	28.127	89.971

Kaynak: International Labour Organization (ILO), "Retraining and Redeployment of Workers Affected by Privatization in Bangladesh", ILO, Geneva, 1999, s.65.

Özelleştirmenin 1970'lerin ortalarında başlamasına ve 1972-1986 yılları arasında 435 KİT'in tasfiye edilmesine rağmen, işçi sayısında bir azaltma yaşanmamıştır. Çünkü bu işletmelerin çoğu terk edilmiş ve / veya kapatılmış işletmelerdir ve hepsi mevcut çalışanların korunması şartıyla eski sahiplerine iade edilmiştir.⁴²⁸

Gerçek işten çıkarma süreci 1991 yılından itibaren başlamıştır (1986-1990 arasında hiç özelleştirme yapılmamıştır). 1991 ile Haziran 1996 yılları arasında çok büyük ölçekli işten çıkarmalar gerçekleşmiştir. Bu dönemde 61.844 işçinin, yüzdesel olarak ise özelleştirme sürecinde gerçekleşen toplam işten çıkarmaların 68,7'sinin işine son verilmiştir. Geri kalan 28.127 ya da yüzdesel ifadeyle yüzde 31,3 işçi ise Temmuz 1996 ile Haziran 1997 tarihleri arasında işten çıkarılmıştır. İstihdam

⁴²⁸ Dowlah, a.e., s.35.

kaybının en önemli nedenleri olarak aşırı istihdam ve tasfiye sonrasında bazı birimlerin kapatılması sonucu işçilerin çıkarılması gerekliliği gösterilmektedir, gerçekleştirilen işten çıkarmalar bu işçilerin refahını olumsuz etkilemiştir.

3.1.5. Bangladeş’te Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları

Bangladeş’te özelleştirmeler sonrasında İşçilerin çıkarları iki şekilde korunmaktadır:⁴²⁹

- Makul bir “altın el sıkışma” teklif ederek ve yeni bir iş bulmayı ya da yeni bir meslek edinmeyi çalışana bırakarak;
- Yeni iş fırsatları bulmak için pozitif adımlar atarak (yani yeniden eğitim imkânları üretmek).

Buna ek olarak, işten çıkartılan işçilere yardım etmek için çeşitli başka işe kaydırma politikaları da (yani özellikle işten çıkartılan işçilere yardım etmeye yönelik aktif istihdam yaratma politikaları, girişimcilik eğitimi vs. tarafından desteklenen mikro-kredi programları ve sosyal güvenlik ağları (yani Özel İşçi Fonu ya da ILO tarafından önerildiği şekliyle ÖİF)) dizayn edilmektedir.⁴³⁰

İşten ayrılan işçilere yardım etmek için Bangladeş’te benimsenen aktif ve pasif istihdam politikaları aşağıda verilmektedir.

• İşten Ayrılan İşçiler İçin Yapılan Tazminat Ödemeleri

Bangladeş’te işten çıkartılan işçilere Hükümet tarafından sağlanan yardımın en önemli tedbiri, halk arasında “altın el sıkışma” olarak bilinen “Teberru Ödemelerinin Üzerine İlave Faydalar” olarak adlandırılan bir tazminat paketinden oluşur. Toplam bir tazminat paketinin çerçevesi dâhilinde işten çıkartılan işçilere sunulan gerçek faydaları belirlemek için, işlerinde Mustafiz Komitesinin ve Mannan Komitesinin önemli yüksek uzmanlarının bulunduğu bir miktar komite oluşturuldu. Bu komiteler hizmetlerinin miktarına bağlı olarak işten çıkartılan işçilere ödenecek teberrunun %10’dan %25’ine kadar oranlarda değişiklik gösteren bir aralıkta ilave faydalar

⁴²⁹ Binayak Sen, a.e., s.21.

⁴³⁰ A.e., s.22.

tavsiye ettiler (Tablo 20). Teberrunun kendisi her hizmet yılı için (işten çıkartılmadan evvel çekilen son) iki aylık temel maaşa kadar varır.⁴³¹

Tablo 20. Mustafız Komitesi ve Mannan Komitesi Tarafından İşten Çıkartılan İşçilere Tavsiye Edilen Faydalar

Hizmetin Süresi	Teberru Ödemelerinin Üzerine İlave Faydalar	
	Mustafız Komitesi (%)	Mannan Komitesi (%)
25 yıl ve üzeri	10	13
20-25 yıl arası	14	18
15-20 yıl arası	17	22
10-15 yıl arası	22	27

Kaynak: Bangladeş Emek ve İnsan Gücü Bakanlığı başkanlığındaki Alt-Komite Raporu, Nisan 1997.

BJMC'ye ait hint keneviri tesisleri tarafından yukarıdaki Komitelerin tavsiyeleri doğrultusunda ödenen finansal tazminat, Tablo 22'de gösterilmektedir. Tablodan anlaşıldığı kadarıyla, 1993-94 ve 1994-95 esnasında, 35-40 yaş grubu arasındaki 2.468 çalışan ve 50 yaş grubu ve üzerindeki 3.230 çalışan, sekiz hint keneviri tesisinden gönüllü olarak emekli oldular. İlk grup ödenmemiş kısmıyla birlikte 80.000 Tk'ye varan 44.000 Tk'lık bir ortalama tazminat ödemesi aldılar. İkinci grup ise ödenmemiş kısımla birlikte 80.000 Tk'lık bir tazminat paketi aldı.⁴³² Neticede, gönüllü emeklilik için finansal tazminat söz konusu olduğu müddetçe, işten çıkartılan bir işçi bir kerelik bir toptan ödeme alabilir ve başka hiçbir şey alamaz. Bu ne genç bir işçinin çalışma kariyerinin kalanında kazanabileceği on binlerce Taka'yı tazmin edebilir ve ne de işten normal emeklilik yaşına yakın bir yaşta ayrıldığı zaman bile ona makul seviyede bir hayat boyu geliri garanti altına alma imkânı verir.⁴³³

⁴³¹ a.e., s.23..

⁴³² Shahzad Uddin and Trevor Hopper, "A Bangladeshi Soap Opera: Privatisation, Accounting, and Regimes of Control in a Less Developed Country", **Accounting, Organizations and Society**, Vol. 26, Nos. 7/8, Oxford, Oct/Nov 2001, pp. 644.

⁴³³ Ayrılışın daha önceki turları esnasında, ayrılan işçiler bu tip faydalar almamışlardı. Tüm birikmiş teberru paralarını ödememenin yanında, işçiler ve hükümet tarafından özelleştirme öncesi ortak katkı ile birikmiş genel fon parası da ödenmedi (Dünya Bankası, 1994).

Tablo 21. İşten Ayrılan Hint Keneviri İşçilerine Ödenen Tazminat

Hint keneviri tesisleri	Etkilenen işçilerin sayısı		Tazminat (Crore ⁴³⁴ Tk. Olarak)	
	1993-94 (35-40 yaş)	1994-95 (>50 yaş)	1993-94	1994-95
Adamjee	1.211	1.294	3,02	16,45
UMC	283	305	1,57	1,99
Latif Bawany	236	466	1,89	1,71
Nishat	168	174	1,89	1,71
Nabarun	146	100	Bilinmiyor	Bilinmiyor
Munawar	356	Bilinmiyor	1,82	Bilinmiyor
BD Hint Keneviri	174	295	1,14	Bilinmiyor
Toplam	2.468	3.230	11,33	21,86
Ortalama Tazminat	44.000	80.000		

Kaynak: Bangladeş Emek ve İnsan Gücü Bakanlığı başkanlığındaki Alt-Komite raporu, Nisan 1997.

“Altın el sıkışma” ile birlikte, başlangıçta Demiryolları, BJMC ve BTMC tarafından uygulanan diğer finansal tazminat planı, ödeme koşullarının cömert ve işçilerin cevabının da olumlu olduğu “gönüllü işten çıkış planları” (VDS) idi. Hint Keneviri İmalat Çalışmasına (JMS) göre, pakete göre yapılan nakit ödemesi her hizmet yılı için iki aylık maaş artı fon ve tahakkuk eden faizden oluşmaktaydı. Bu baza göre, işçiler işçi başına 100.000 Tk ile 500.000 Tk arasında değişen tazminat ödemeleri almaktaydı. 30 yıllık hizmeti olan bir KİT çalışanı beş yıllık bir teberru ödemesi almaya hak kazanmaktaydı. Neticede işçilerin VDS’ye tepkisi 1991-93 arasında, özellikle Demiryolu, BJMC ve BTMC’de oldukça olumlu oldu. Neticede Dünya Bankası Çalışması tarafından VDS’nin diğer mevcut tazminat paketleri ile birlikte devam ettirilmesi önerildi.⁴³⁵

Hayat boyu emeklilik faydası için bir düzenleme diğer bir alternatif olarak düşünülmekteydi. Yaklaşık 58 ya da 60 yaşında son temel ödemenin %40’ı oranında, yani 5.000 Tk civarında (yaklaşık 300.000 Tk’ ya kadar çıkmaktadır) bir emeklilik planı vasıtasıyla mevcut olan toplam faydalar, işçilerin ölümünden sonra aile üyelerini desteklemek için oldukça yetersizdi.⁴³⁶

Sınırlı nakit faydalara ek olarak, işten çıkarılmış işçiler ayrıca işverenler tarafından sağlanan sağlık ve tıbbi hizmet imkânlarını kaybettiler. Bu tip durumlarda

⁴³⁴ 1 crore=10 milyon tk.

⁴³⁵ Dünya Bankası, **Bangladesh –Privatization and Adjustment**, Dhaka, 1994, s.46.

⁴³⁶ ILO, 1999, a.e., s.75.

Hükümet işten çıkartıldıktan sonra bile İşgücü Refah Merkezleri yardımıyla işten çıkartılan işçilere tıbbi hizmetleri sunmayı düşünmektedir.⁴³⁷

‘İşsizlik Sigortası’nın uygulanması diğer bir seçenektir. Fakat Bangladeş gibi kaynak fakiri, az gelişmiş bir ülke için bu tip bir öneri en azından diğer bir beş yıl için uygulanamaz görünmektedir. Bangladeş için bu seçeneğin uygulanabilirliği, yalnızca ekonomide iktisadi büyümenin ve istihdam artışının şimdiki ve gelecekteki tahminlerine dair detaylı bir çalışma yaparak belirlenebilir.⁴³⁸

Kaynak kısıtlarının yanı sıra, çeşitli alternatif tazminat planlarının devreye sokulması ve yürütülmesi, ciddi idari darboğazlara ve diğer komplikasyonlara tabidir. Örneğin, finansal ve sosyal güvenlik ağı konuları birkaç bakanlığın (yani Çalışma Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı, Finans Bakanlığı) ve bölümün çalışmasını gerektirir ve bu da koordinasyon işlerini aşırı derecede güç hale getirir. Bununla birlikte bu güçlükler rağmen, işten çıkartılan işçilerin sosyal korunmasına ilişkin aşağıdaki seçenekler, özelleştirme sürecinin gelecekteki gelişimini daha hızlı bir şekilde yapmak için ciddi şekilde çalışılmak ve incelenmek zorundadır.⁴³⁹

- Emeklilik sonrası yaşlı emeklilik planını uygulamanın ve bir götürü nakit tazminatından çok emeklilik için yapılan ödemelerin bir planını uygulamanın arzu edilirliliği;
- İşsizlik sigortası sistemini uygulamanın olanaklılığı;
- Sağlık ve tıbbi imkânları güçlendirmenin araç ve yolları.

İşgücünün daha büyük oranda kapsanmasını temin için, Bangladeş’in toplam işgücünün %80’inden daha fazlasını oluşturan kayıt dışı sektör işçilerinin korunmasını sağlayan bir sistem de düşünölmek zorundadır. Daha önemlisi, işçilerin sosyal korunma konularına uygulanabilir ilgili hukuki çerçevenin revizyonu ve modernizasyonu da önerilen çalışmaların alanına dâhil edilmelidir.

• İşten Ayrılan İşçilerin Tekrar İstihdamı İçin Yeniden Eğitim

Hint Keneviri sektörü Ayarlama Kredisi (JSAC), (Dünya Bankası Hint keneviri sanayisinde reform yapmaya yardım etmek için 1991 ve 1997 yılları arasında dört yıllık bir periyot zarfında 247 milyon USD tedarik etmeyi kabul etti) altında, ‘Hint Keneviri Tesislerinin Etkilenen İşçilerinin Yeniden Eğitimi’ projesi Bangladeş

⁴³⁷ A.e., s.75.

⁴³⁸ A.e.

⁴³⁹ Shahzad Uddin and Trevor Hopper, a.e., s.647.

Hükümeti tarafından güvenlik ağı paketinin bir parçası olarak ele alındı. Amaç işten çıkartılan işçilerin eğitim yoluyla hint keneviri tesislerini terk ettikten sonra başka bir yerde iş bulmasına yardım etmektir. Kasım 1995'te eğitim programının başlatılmasından bu yana, ülkenin 3 bölge merkezinde (Dhaka, Chittagong ve Khulna) 35 farklı meslekte toplam 8.793 işçi seçilmiş STK'ların yardımıyla yeniden eğitilmiştir. Eğitim programı bir Danışmanlık Kontratı altında altı yabancı danışman ve 37 yerel danışman tarafından ortaklaşa yönetildi. Daha sonra STK'ların yardımıyla Danışmanlık Firmaları tarafından işten çıkarılan hint keneviri tesisi işçileri, işten çıkartıldıktan sonra dağıldıkları ülkenin farklı yerlerinden toplanmak suretiyle işe alındı. STK'lar ana taşeronların alt taşeronları olarak çalıştılar ve ihtisaslı eğitim uzmanlığına sahip oldukları seçilmiş mesleklerde kendi bölgelerinde işten çıkartılan işçilere bazı eğitimler verdiler. Eğitim programının mesleğine ve tabiatına bağlı olarak, eğitim kursları bir haftadan başlayarak üç buçuk haftaya kadar bir aralıkta değişiklik gösteriyordu.⁴⁴⁰

35 farklı derste verilen eğitim, dört ana alanda geliştirildi:

- Tarım,
- Mühendislik,
- Kırsal sanayi,
- Girişimciliğin geliştirilmesi.

Yeniden eğitim programının etkisi ve verimliliği konusunda herhangi bir ciddi çalışmanın yokluğunda, onun başarıları konusunda herhangi bir kapsayıcı yargıya varmak güçtür. Bununla birlikte, Bangladeş'te bu türden ilk organize çaba olduğu ve prensipte işten çıkartılan işçilerin çıkarlarının özelleştirme programını yürütürken uygun şekilde korunması gerektiği gerçeğinin özellikle hükümet tarafından kabulünü yansıttığı genellikle kabul edilir.⁴⁴¹

Hedef faydalanıcılar arasında programa katılma noktasında yeteri kadar ilgi olmamasının en önemli nedeni, iş kaybı ile eğitim programının başlatılması arasındaki uzun zaman aralığı idi. 1993'e dek neredeyse tahmini 20.000 işçi işini kaybederken, eğitim programı 1996'da başlatıldı. O zamana dek, işçilerin çoğu tesisleri terk etti, köylere dağıldı ve belki de umutlarını ve de kendilerine güvenlerini kaybetti, artık başka bir işe girmek için yeniden eğitim almaya meraklı değildi. Bu

⁴⁴⁰ Shamsul Haque, **a.e.**, s.27.

⁴⁴¹ **A.e.**, s.28.

bize, işten çıkartılan işçilerin danışmanlığı ve yeniden eğitim sürecini emekliliklerinden hemen sonra başlatmanın kritik önemde olduğunu söylemektedir.⁴⁴²

Seçilmiş Çalışma Bakanlığı görevlileri ile tartışmalar, bu tip herhangi bir programın verimliliğinin, işçilerin sağlanan eğitimin önemi ve ilgili olduğu hakkındaki motivasyonuna, eğitimin süresine, uygun derslerin seçilmesine, eğitim periyodu boyunca harçlık şeklinde verilen parasal teşviklere kritik şekilde bağımı olduğu izlenimini verdi. Bu faktörlerin hiç biri, eğitim programı için gerekli hazırlığın parçası olarak tam ve yeterli bir şekilde ele alınmadı. Özellikle eğitim periyodunda uygun gelir desteğinin verilmesi, Doğu Avrupa ve Çin gibi diğer ülkelerde de programın başarısının kritik önemli belirleyicisi olarak bulundu.⁴⁴³

Bangladeş'te Comilla bölgesinden kabaca 100 yeniden eğitim almış işçi deneğinin takip çalışmasına dayalı olarak, yeniden eğitilmiş işçilerin kabaca %10-20'sinin kendi eğitim niteliklerini kullanarak kendi işlerine giriştikleri bulundu. Kendi işlerini kuranların %31'i kümes hayvancılığı, %13'ü bahçecilik ve fidancılık, %11'i çiçek bahçeciliği, %7'si hint keneviri el sanatları ve %3-4'ü de ayrı ayrı balık üretimi, kamış ve bambu el sanatları, mum yapımı ve çeşitli diğer tipte küçük meslekler yapıyorlardı. Bu girişimlerden ortalama aylık kazanılan gelirin Hint keneviri tesislerindeki gelirlerinden çok daha az bir meblağ olan 500 ve 2.000 Tk. (10 \$-40 \$) arasında değiştiği bildirilmektedir.⁴⁴⁴

Yeniden eğitim programının mikro-kredi desteği vermesi sayesinde girişimci niteliklerinden tam faydalanmanın sağlanması, çoğu gözlemci tarafından yaygın şekilde temel unsur olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda mantıklı bir öneri, önerilen özel kredi programlarının başarılı bir şekilde yürütülmesi için IMF ile bağlantılar kurmak olabilir.

Neticede sonuç, yalnızca özelleştirme programını desteklemekle kalmayıp aynı zamanda da dinamik bir ekonominin beşeri kalkınmasını sağlamak için bu tip bir yeniden eğitim programını düzenli ve sürekli bir temelde yürütmek için kurumsal bir çerçevenin tasarlanabileceğidir.

⁴⁴² Momen, a.e.' s.11.

⁴⁴³ A.e., s.11

⁴⁴⁴ A.e., s.12.

• Bangladeş'te Eğitim Altyapısı ve Mevcut Eğitim Kapasiteleri

Bangladeş'te var olan halk mesleki eğitim sistemi, iki hükümet ajansı tarafından yürütülür:

- Çalışma ve İstihdam Bakanlığı'na bağlı İnsan Gücü İstihdam ve Eğitim Bürosu (BMET),
- Eğitim Bakanlığı'na bağlı Teknik Eğitim Müdürlüğü.

BMET ülke çapında dağılan, tüm büyük sınaî lokasyonları içeren 11 Teknik Eğitim Merkezini (TTC) işletir ve 12 farklı mühendislik mesleğinde eğitim imkânları sunar.⁴⁴⁵

Farklı sürelerde 8 farklı mesleğin eğitim kurslarını veren, esas olarak ilçelerde ve taşra merkezlerinde kurulan 54 Mesleki Eğitim Enstitüleri (VTI) vardır. ILO tarafından TTC ve VTI'ların toplam yıllık eğitim kapasitesinin 10.600 işçiden biraz fazla olduğu tahmin edilmektedir. TTC'lerin uzmanlaştıkları mesleklerde işten çıkartılan işçiler için eğitim programları organize etmeye istekli oldukları da öğrenilmektedir. TTC'ler kısa dönem eğitim kursları sunmak için kullanılabilirken, tesislerini güncellemek, ilave maliyetleri karşılamak ve işten çıkartılan işçilere gelir desteği sağlamak için finansal yardıma ihtiyaç duyarlar.⁴⁴⁶

Diğer kamu tarafından sahip olunan eğitim tesisleri arasında, Gençlik ve Spor Bakanlığı'na bağlı Gençlik Geliştirme Müdürlüğü (DYD), Bangladeş çapında taşra merkezlerinde yerleşik eğitim merkezlerine sahiptir. Hâlihazırda farklı sürelerde çeşitli meslekler için öncelikle işsiz gençliğe eğitim kursları sunarlar. DYD de yoksulluğu azaltmak için bağış fonlu mikro-kredi programlarını yönetmektedir.⁴⁴⁷

Bangladeş'te küçük sanayinin gelişmesi ve ilerlemesinden sorumlu ana kamu sektörü ajansı olan Bangladeş Küçük Sanayi Kurumu (BSCIC), kendi tasarım merkezleri ve Küçük Endüstriler Eğitim Enstitüsü (SCITI) vasıtasıyla yöneticilere, zanaatkârlara, nitelikli ve niteliksiz işçilere, banka memurlarına ve potansiyel girişimcilere girişimcilik ve nitelik geliştirme eğitimi sağlar. SCITI Dhaka dışında 14 farklı lokasyonda 8 farklı meslekte nitelik geliştirme eğitimi sunar. TTC'ler gibi,

⁴⁴⁵ Stephen Richard Letza, Clive Smallman, "Est in aqua dulci non invidiosa voluptas - in Purewater There is a Pleasure Begrudged by None: On Ownership, Accountability and Control in a Privatized Utility", **Critical Perspectives on Accounting**, vol.12, 2001, s.80.

⁴⁴⁶ ILO,1999, **a.e.**, s.77.

⁴⁴⁷ Stephen Richard Letza, Clive Smallman,**a.e.**, s.81.

yıllık kabaca 5.000 işçilik eğitim kapasitesine sahip BSCIC da işçi başına aylık yalnızca 400 Tk.'lık mütevazı bir eğitim ücretiyle, işten çıkarılan işçilerin eğitim programlarına katılmaya isteklidir.⁴⁴⁸

Kadın İşleri Bakanlığı'na bağlı Kadın İşleri Müdürlüğü, Tekstil Bakanlığına bağlı Tekstil Müdürlüğü ve Sanayi Bakanlığına bağlı Bangladeş Yönetim Enstitüsü (BIM), Dhaka içinde ve dışında çeşitli lokasyonlarda farklı tipte eğitim veren diğer başlıca kamu sektörü eğitim enstitüleridir.⁴⁴⁹

Buna ek olarak, özel sektör organizasyonları ve STK'lar da mesleki eğitim imkânları sunmada önemli roller oynarlar. ILO tahminlerine göre, hâlihazırda geniş bir yelpazede ve farklı sürelerde hem mühendislik ve hem de mühendislik dışı mesleklerde mesleki eğitim kursları sunan, 126 özel, 133 STK ve 8 vakıf kurumu vardır.⁴⁵⁰

Neticede, farklı tipte eğitim ihtiyaçlarına bağlı olarak (yani yeniden-istihdam için eğitim, değişim eğitimi, kendi işi ve ücretli istihdam için eğitim vs.), hem kamu ve hem de özel sektörün/STK eğitim enstitülerinin mevcut eğitim imkânları ve eğitim kapasiteleri, işten çıkartılan işçilerin yeniden eğitimi için kârlı bir şekilde kullanılabilir.

• İşten Ayrılan İşçiler İçin Sosyal Güvenlik Ağı Programları

Bangladeş hükümeti Çalışma Bakanlığı, Bangladeş'te işten çıkartılan işçilerin yeniden eğitimi ve yeniden işe konulması için 150 milyon Tk. (kabaca 3,0 milyon USD) tahsis ederek, 'Özel İşçiler Fonu' (SWF) kurdu. Bu miktar 1998/1999 ulusal bütçesinde ayrıldı.⁴⁵¹

Hem kamu ve hem de özel sektörde (altı aylık bir periyoda kadar) eğitimin güncel maliyeti konusundaki verilere dayalı olarak, kişi başına eğitim maliyeti 10.000 Tk. (200 USD) olarak tahmin edilmektedir. Buna ek olarak, diğer destek hizmetlerinin (yani kayıt, kariyer ve mesleki rehberlik, işe yerleştirme, kredi desteği, teknik yardım vs.) karşılanması için işçi başına 5.000 Tk. (100 USD) bir maliyet tahmin edilmektedir, toplam yeniden eğitim ve yeni işe yerleştirme maliyeti işçi başına 15.000 Tk (300 USD) olarak hesaplanmaktadır. Neticede 150 milyon Tk.'lık

⁴⁴⁸ A.e.s.82.

⁴⁴⁹ ILO,1999, a.e., s.79.

⁴⁵⁰ A.e., 79.

⁴⁵¹ Momtaz Uddin Ahmed, a.e., s.30.

bir hükümet tahsisi, ortalama 15.000 işçinin çeşitli yıllar için yıllık eğitim harcamalarını karşılamak için yeterli olması gerekir. Dahası, tüm işten çıkartılan işçilerin 6 aydan çok az daha kısa süreli bir eğitime ihtiyaç duyacaklarsa ve çokları eğitime değil de sadece danışmanlığa ihtiyaç duyacaklarsa, bu durumda 10.000 ile 20.000 arasında işçinin yeniden eğitim ve yeniden işe konulma ihtiyaçlarına hizmet etmesi mümkün olabilir. Geçmiş birkaç yılın işten çıkartılma oranlarına ve aynı zamanda da gelecekteki potansiyel oranlara bakıldığında, yıllık tahmini yaklaşık 4.000 işçiye yıllık yeniden eğitim verilmesi makul görünmektedir. Bununla birlikte, eğer özelleştirmenin hızı önemli ölçüde artarsa ve bundan dolayı potansiyel eğitime katılacakların sayısı gelecek iki ya da üç yılda tahmini 90.000 işçiye ulaşır, yeniden eğitim önemli ölçüde artırılmalıdır. Bu durumda bile, işten atılan işçileri yeniden eğitmenin toplam maliyeti, bundan dolayı zarar eden KİT'lere ödenmesi gereken ve iş kaybının ters sonuçlarını dengelemek için ödenmesi gereken sübvansiyonlarla karşılaştırıldığında belki de çok daha az olacaktır. Bununla birlikte bu, bu alanda yapılacak dikkatli ve sistematik araştırma yoluyla doğrulanmaya muhtaçtır.⁴⁵²

Katı ve bürokratik kamu sektörü yapısından kaçınmak ve uygun operasyonel esnekliği sağlamak için, SWF'nin Hükümetin, sendikaların ve işveren birliğinin temsilcilerini içeren üçayaklı bir yapıya sahip olması önerilmektedir. Üçayaklı bir çerçevenin söz konusu olması, işverenlerle işten çıkartılan işçilerin ihtiyaçları arasındaki bağı temin edecektir. SWF'nin yürütülmesinin sorumluluğunu üstlenmek için ayrı bir organizasyonun kurulması arzu edilir iken, bu pahalı olabilir. Bundan dolayı, sınırlı fon mevcudiyetine bakıldığında, Çalışma Bakanlığı bünyesindeki bir hükümet bölümü olan BMET'e, ilgili Bakanlığın Bakanı tarafından (Başkan olarak) idare edilen, ilgili hükümet bölümlerinden, sendikalardan, işveren birliğinden, özel sektörden ve STK'lardan üyelerden oluşan bir Yöneticiler Kurulu vasıtasıyla, yönetim sorumluluğu verilebilir.⁴⁵³

Bununla birlikte, yeniden eğitim ve yeniden işe yerleştirme programının başarılı olması, işten çıkartılan işçilerin istihdam edilebilirliğini geliştirmeyi ve kolaylaştırmayı ve onlara yeni iş bulmakta yardım etmeyi amaçlayan aktif işgücü piyasası politikaları tarafından desteklenmeye ihtiyaç duyar. Bu bağlamda ILO'nun

⁴⁵² A.e., s.31.

⁴⁵³ Binayak Sen, a.e., s.16.

“Sınaî Ayarlama Hizmetleri” (IAS) planının uygulanması ve bir ‘İşgücü Havuzu’ oluşturulması vs. önerileri, işten çıkarılan işçilerin etkili yeniden işe konulması için strateji olarak oldukça ilginç ve faydalı görünmektedir.⁴⁵⁴

Son olarak, işten çıkartılan işçilerin çıkarını korumak için bir sosyal güvenlik ağı tedbiri olarak, yeniden eğitim hiç şüphesiz önemlidir fakat yeterli değildir. Aynı zamanda, işgücünün talep yönlerine, örneğin onun işgücü emme kapasitesine bakmak da önemlidir. Daha yüksek bir oranda (en azından yıllık %6-7 aralığında) genel ekonomik büyüme elde etmek için uygun makro iktisadi politikaların yürütülmesiyle birlikte, Bangladeş Hükümeti ihracata dayalı ve yurtiçi Pazar odaklı küçük ölçek sanayilerde (yani hazır giyim, hint keneviri kalemlerinin aşağı doğru üretimi, deri ürünleri, gıda işleme, yazılım, elektronik, hafif mühendislik ürünleri, büyükbaş yetiştirme ve kümes ürünleri, el zanaatları vs.) belirli dinamik ve potansiyel açıdan dinamik endüstriyel sektörlerin büyümesini teşvik etmek zorundadır.⁴⁵⁵

Bu tip bir inisiyatif, sermaye derinleştirici büyümeye karşı istihdam artırmayı sağlayan fiyat ve fiyat dışı teşvik tedbirleri temelinde uygun politikaları ve stratejileri benimseyerek alınmalıdır.

3.2. DÜŞÜK-ORTA GELİRLİ EKONOMİLERİN İSTİHDAM YAPISINDAKİ DEĞİŞİM-NİJERYA ÖRNEĞİ

Bu bölümde Nijerya’nın özelleştirme politikaları, kullanılan özelleştirme yöntemleri ve prosedürleri, gerçekleştirilen özelleştirmeler ve özelleştirmelerin istihdam etkisi ele alınacaktır.

3.2.1. Nijerya’da Özelleştirme Politikaları

Bağımsızlık sonrasında Nijerya sömürge döneminden, savaş sonrası İngiltere’nin İşçi Partisi’nin felsefesi ya da ideolojisinin ürünü olan, teşebbüslerin devlet tarafından kontrolü sistemini miras aldı. Refah devletini uygularken, İşçi

⁴⁵⁴ “IAS” işverenlere ve işçilere ortaklaşa endüstriyel değişime ayarlanmadaki sorunları karşılamaları için yardım etmek amacıyla işletmelere, organizasyonlara, komitelere ve sektör gruplarına finansal teşvik verir. Odağı yönetim ve işçiler arasında ortak danışmanlık yoluyla önleyici tedbirlerin gelişimine olduğu için, bu durum bir probleme dönüşmeden önce ele alınabilir. ‘İşgücü Havuzu’ (LP) kavramı işten çıkartılan işçilere temel hizmetler sağlayarak ve tüm işten çıkartılan işçileri için istihdam fırsatlarını yönetmek için eski şirketlerle operasyonel kontaklar kurarak işten çıkartılan işçilere eğitmeye ve istihdam etmeye yardımcı olacak bir istihdam hizmeti bürosu gibi işlev gören ayrı bir kurumun kurulmasını planlar.

⁴⁵⁵ A.e., s.17.

Partisi piyasa ekonomisinin çok adaletsiz ve eksik olduğu düşüncesindeydi. Üretim aracını, dağıtımını ve mübadeleyi piyasa güçlerine bırakmak, Nijerya hükümeti tarafından eşitsizce kabul edilmiş ve insanları marjinalizasyona ve yoksullaşmaya götüreceğine inanılmıştı. Devlet için ‘ulusal pasta’nın daha adil dağılımını sağlamak için ekonominin önemli sektörlerini kontrol etmek önemliydi. Bu teorinin bir sonucu olarak devlet kontrolü altında kalan alanlar, telekomünikasyonu, enerjiyi, radyoyu, televizyonu ve posta hizmetlerini içermektedir. Nijerya’da yetmişli yılların ortalarında temel ticaret teorisi, Devletin ekonominin nüfuz etme yüksekliğini kontrol altında tutması gerektiği şeklindeydi. Bu felsefi konunun nihai manifestosu, 1978 tarihli Toprak Kullanımı Yasası oldu. Bu yasama Nijerya’ya yeni bir toprak kullanım sistemi getirdi. Bu esasında toprağın esas itibarıyla komünal, aile ya da birey bazında olduğu Güney Nijerya’da büyük bir yenilikti. Kuzey Nijerya’da Toprak Kullanım Kararnamesi ile uygulamaya sokulan benzer bir toprak kullanım sistemi zaten yürürlükteydi. Bu yeni sistem toprağın mülkiyetini, halk adına toprağın hamisi olarak Devletin Valisine vermektedir. Toprak üzerindeki transferler, ipotekler, kiralamar vs. dâhil işlemler yalnızca Valinin rızasıyla gerçekleştirilebilmektedir. Vali kamu amacını önemsemedikleri için toprağı sahiplerinden geri alabilirdi. Eğer toprak böyle geri alındıysa, toprağın sahipleri yalnızca topraktaki örneğin ürün ve binalardaki iyileşmeler için herhangi bir tazminat almaktaydı. Toprağın kendisi için hiçbir ödeme almamaktaydılar. Ekonominin nüfuz etme yüksekliğini kontrol etme politikasıyla tutarlı olarak, Federal Hükümet şunlar dâhil, birçok şirket kurdu: ⁴⁵⁶

- Nigeria Electric Power Authority (NEPA)
- Nigeria Telecommunications Company Limited (NITEL)
- Nigerian National Petroleum Company Limited.

Bu şirketlere ek olarak, Federal Hükümet ayrıca şimdiye kadar eyalet hükümetleri tarafından tek başına ya da Federal Hükümetle ortaklaşa bir şekilde işletilen teşebbüslerin yönetimini devraldı. Federal Hükümet Nijerya üniversitelerini yönetmek için şemsiye bir organizasyon olan Ulusal Üniversiteler Komisyonu’nu kurdu. ⁴⁵⁷ Nijerya Televizyon Otoritesi ve Federal Radyo Şirketi vasıtasıyla, şimdiye

⁴⁵⁶ M.,Mayer, “Privatization In Nigeria: Assessment of Policy Objectives, Expectations and Experiences So Far”, **Being a Report by the Nigeria Labor Congress Consultant on Privatization**, 2001, s.10.

⁴⁵⁷ A.e., s.11.

dek çeşitli eyalet hükümetleri tarafından sahip olunan tüm TV ve radyo istasyonlarının sahibi oldu. Spor alanı bile Federal Hükümet tarafından boş bırakılmadı. Nijerya’da mevcut, eski Batı Nijerya Hükümeti tarafından inşa edilen Ibadan’daki Liberty Stadium dâhil çeşitli statlar, Ulusal Spor Komisyonunun kurulmasıyla, Nijerya Federal Hükümetinin kontrolü altına sokuldu.⁴⁵⁸

Yetmişlerin sonları itibarıyla, bir müteşebbis olarak devletin başarılı olmadığı açık hale geldi. Ticari yatırımların çoğu ve devlet gelirleri muazzam bir şekilde israf olmuştu. İlginç olarak İngiltere’deki felsefi pozisyona kayılmaya başlandı. Sir Harold Wilson’ın İşçi Partisi Hükümeti, Margaret Thatcher’ın muhafazakâr hükümeti tarafından seçimlerde yenilgiye uğratılmıştı. Muhafazakârlar, Devletin ticaretle işi olmadığı katı görüşündeydiler. Devletin tek rolü, teşebbüslerin büyümesine imkân sağlayan bir çevre sağlamak olmalıydı. Devletin gelir kaynağı bu teşebbüslere ortak olmak değil, bu başarılı işletmelerden vergi toplamaktı. Buna yönelik olarak, neredeyse İngiltere’deki tüm devlet teşebbüslerinin satışına yol açan detaylı bir çalışma başladı.⁴⁵⁹

Nijerya’daki devlet tecrübesi, İngiltere’dekine çok benzemektedir. Neredeyse tüm işletmeler başarısızdı. Bu işletmelerin başarısızlığının büyüklüğü, neredeyse tekel oldukları durumlarda rakipleri olmadığında bile başarısız oldukları fark edildiği zaman ortaya çıktı. Dalgayla mücadele etmek için, 1980’lerde Shehu Shagari Hükümeti Nijerya ekonomisinde devlet kuruluşlarının rolünü incelemek için bir komite kurdu. Yönetim, komitenin Devlet teşebbüslerini özelleştirmenin gerektiği şeklindeki tavsiyesini kabul etti. Bununla birlikte, kararını yürürlüğe sokmadan evvel yetkisi geri alındı. Takip eden Buhari Hükümeti aynı şekilde devlet teşebbüsleriyle ilgili yanlış bir şeylerin olduğunu kabul etti. Buhari hükümeti tarafından oluşturulan komite, devletin ticari girişimlerden geri çekilmesini tavsiye etti. Bununla birlikte hükümet, devlet varlıklarının tamamen satışına istekli değildi. Bu teşebbüsleri ticarileştirmeyi tercih etti. Siyaset felsefesi öğrencileri açısından Buhari hükümetinin kararı, General Buhari’nin ekonomi üzerinde daha büyük devlet kontrolü görüşüyle oldukça tutarlıydı. Bu felsefi pozisyon, onun tüm yönetim faaliyetlerine rehberlik etti. Onun hükümeti Babangida hükümeti tarafından yerinden edilmeden önce, hükümetin fikirleri gerçekleşmedi. Babangida hükümeti 1986 bütçe konuşmasında

⁴⁵⁸ M.,I.,Obadan, “Privatization of Public Enterprises in Nigeria: Issues and Conditions for Success in the Second Round”, **NCEMA Monograph Series**, No. 1, Ibadan, 2000, s.14.

⁴⁵⁹ A.e., s.15.

özelleştirme ideallerini kucaklayacağını ve iki yıl sonraki 1988 tarihli 25 sayılı Özelleştirme ve Ticarileştirme Kararnamesini geçirerek inancını koruduğunu en başlarda yeterince gösterdi.⁴⁶⁰

Babangida hükümeti döneminde gerçekleştirilen Nijerya'daki ekonomik reformlar, özel yatırım için yardımcı bir çevre oluşturmayı hedeflemiştir. Reform sürecinin temel etkenleri arasında ileri makroekonomik yönetim, finans sektörü reformu, kurumsal reformlar, özelleştirme ve serbestleştirme ile altyapının geliştirilmesi bulunmaktaydı. Elektrik, ulaşım ve iletişimin kötü durumu, Nijerya'da iş yapabilmek için önemli bir engel oluşturmaktaydı. Hükümet ayrıca bankacılık sisteminin sağlamlaştırılmasında da gelişme göstermiştir. Reformlardan önce, pek çok bankanın çok küçük ve çeşitli kapitalizasyonlara sahip olması nedeniyle, sanayi parçalara ayrılmış durumdaydı.⁴⁶¹

Nijerya'da özelleştirme programı, resmi olarak İbrahim Badamosi Babangida (1985- 1993)'nın Yapısal Düzenlemeler Programının(SAP) bir parçası olarak 1988 yılında özelleştirme ve ticarileştirme kararnamesi ile tanımlandı. SAP, ulusal ekonomileri küresel pazarda birleştirmek amacıyla uluslararası finans kuruluşları tarafından düzenlenen yeni liberal bir geliştirme stratejisidir.⁴⁶² Küresel pazar uygarlığı görüşü, 1990'ların ortalarına kadar küresel ekonomik bir hükümetin başlıca kurumlarının ilkelerine göre sağlamlaştırılmıştır. Yapısal düzenleme programlarının vurgulanması, ulusal ekonomilerin küresel pazar güçlerine açılmasına ve ekonomi yönetiminde sınırlı devlet müdahalesi gereksinimine öncelik veren ve Washington Mutabakatı olarak bilinen, yeni bir liberal geliştirme stratejisidir.⁴⁶³

Mevcut demokratik hükümet dönemindeki yeni özelleştirme programının geniş amacı, özel sektörü Nijerya ekonomisinin öncü motoru yapmaktır. Hükümet özelleştirme programını Nijerya'yı küresel ekonomiye yeniden entegre etmek için, yabancı doğrudan yatırımı açık, adil ve şeffaf bir şekilde çekmek için bir platform olarak kullanma niyetindeydi. Özelleştirmelerin belirli hedefleri şunlardı:⁴⁶⁴

⁴⁶⁰ M.J., Mayer, "Privatizing State-Owned Enterprises: Global Trends, Rationale, Methods and Regulatory Issues." **Being a Concept Paper by the Nigeria Labor Congress Consultant on Privatization**,2001, s.6.

⁴⁶¹ A.,Bigsten and D., Durevall, "Globalization and Policy Effects in Africa", **World Economy**, 6(8), 2003, s.36.

⁴⁶² Hakan Karagöz, **Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, Konya Ticaret Odası, Konya,2009, s.33.

⁴⁶³ Mayer, **a.e.**, s.7.

⁴⁶⁴ National Council on Privatisation, **Privatisation Handbook**, 2nd Edition, May,2002, s.63-64.

- Yerel ya da uluslararası toplumlara yeni bir şeffaf Nijerya'nın şimdi iş için açık olduğu mesajını göndermek,
- Sektördeki verimsiz devlet yatırımının egemenliğini önemli ölçüde azaltmak için kamu sektörünü yeniden yapılandırmak ve rasyonelleştirmek,
- İktisadi faaliyetlere angaje olan tüm kamu teşebbüslerinin oryantasyonunu yeni bir performans geliştirme, yapılabirlik ve genel verimlilik ufkuna yönelik değiştirmek,
- Yoksullukla mücadele, sağlık, eğitim ve altyapı gibi sosyal konulara odaklı programları finanse etmek için fon oluşturmak,
- Ticarileşmiş teşebbüslerdeki kamu sektörü yatırımlarına daha verimli özel sektör odaklı yönetim yoluyla pozitif kazançlar sağlamak,
- Aksi takdirde ticari odaklı devlet teşebbüslerini fonlanmak için hazineye hâlihazırda mutlak bağımlılığı kontrol etmek ve böylece onları Nijerya ve uluslararası sermaye piyasalarında kendi fon ihtiyaçlarını gidermek için teşvik etmek,
- Özel sektör tarafından daha iyi işletilen kamu teşebbüslerinin özel sektöre derece derece devrini başlatmak;
- İş yaratmak, yeni bilgi, nitelik ve teknoloji elde etmek, Nijerya'yı uluslararası rekabete açmak.

Nijerya özelleştirme programı ticarileştirme faaliyetlerini de kapsayacak şekilde başlatılmış ve yürütülmüştür. Nijerya'da Ticarileştirme; devlet tarafından kısmen veya tamamen sahip olunan teşebbüslerin kar amaçlı ticari ortaklıklara dönüştürülmesi ve devlet tarafından desteklenmesine son verilmesi olarak tanımlanabilir.⁴⁶⁵ Nijerya Ticarileştirme programının ana hedefleri; teşebbüs seviyesinde operasyonel özerklik sağlamak, performans sözleşmeleri doğrultusunda sonuç odaklı ve hesap verilebilir yönetim oluşturmak, teşebbüs seviyesinde finansal kontrolleri güçlendirmek, maliyetleri etkin olarak yönetmek, bürokratik engelleri ve politik müdahaleleri azaltmak olarak tanımlanabilir.

⁴⁶⁵ H.R., Zayyad, **Privatisation and Commercialisation of Nigeria**, 2006, s.5.

3.2.2. Nijerya’da Özelleştirme Yöntemleri ve Prosedürleri

Nijerya’daki özelleştirme uygulaması hâlihazırda, 1999 tarihli Kamu Teşebbüsleri (Özelleştirme ve Ticarileştirme) Yasası gereği yapılmaktadır. Fakat özelleştirme programı aslında 1988 tarihli Özelleştirme ve Ticarileştirme Kararnamesi ile başladı. Bu iki kanun arasında dikkate değer farklılıklar vardır. 1988 Kararnamesi gereği, Devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin bir bölümü kısmi özelleştirme ve 67’si tam özelleştirme için listelendi. Bu programı yürütmek için teknik bir komite oluşturuldu. (TCPC-Özelleştirme ve Ticarileştirme Teknik Komitesi)⁴⁶⁶

Bu kararnamenin politika hedefi, sermaye oluşturmayı, bürokratik kontrolü kaldırmayı, Nijeryalı hisse sahiplerini ve çalışanları teşvik etmeyi içermektedir. Özelleştirme için listeye alınan şirketlerin hisseleri Nijerya Sermaye Piyasasında Halka Arz yoluyla ya da TCPC’nin (Özelleştirme ve Ticarileştirme Teknik Komitesi) Devlete önerdiği yerlerde özel yatırımcılara satılacaktı. Yasa hızlı bir şekilde Devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin hisselerinin %10 ila %20’si arasını birlikler ve çıkar grupları (yani sendikalar) için özelleştirilecek şekilde rezerve ederken, maksimum %10’u bu tip Devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin personeli için ayrıldı. Henüz şirket olarak kurumsallaşmamış listedeki devlet mülkiyetindeki teşebbüsler, TCPC tarafından kamu şirketleri olarak 12 ay içerisinde kurumsallaştırılacaktı. Listeye alınmış devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin hisselerinin satışını belirlemede, TCPC Hisse ve Mübadele Komisyonuna güvendi. Önemli bir nokta, TCPC Başkan kadar özerk değildi, Genelkurmay Başkanı bu konu üzerinde çok kontrole sahipti. Örneğin, Başkan özelleştirilecek devlet mülkiyetindeki teşebbüsler listesine ekleme yapabilir, kaldırabilir ya da değiştirebilir. Talimat bazında, Komite hisseler satılmadan önce federal Hükümetin öncel onayını gerektirmekteydi.⁴⁶⁷

Açık bir şekilde, bu Kararname gereği özelleştirme egzersizi, çok şeffaf değildi. Satışa sunulan hisselerin değerlemesi için bir mekanizma yoktu. Bu Kararnamenin Kamu Teşebbüsleri Bürosu (BPE) tarafından 1993 tarihli 78 nolu Kararname ile ikame edilene kadar, yalnızca 55 civarında devlet mülkiyetindeki teşebbüs özelleştirilmişti. Yeni kanun gereği, BPE o tarihe kadar TCPC tarafından

⁴⁶⁶National Council on Privatisation, a.e., s.15.

⁴⁶⁷ I. I. Omoleke and A. A. Adeopo, **Privatisation Of Nigerian Public Enterprises: Its Practical Challenges as a Reformulated Policy Of The Fourth Republic**, AJPAM, Vol XVI, No. 2, Nigeria, 2005,s.70.

gerçekleştirilen özelleştirme programının yürütülmesini devralması için kuruldu. Bu yasa gereği, hisseler Büro'nun federal Hükümete tavsiyede bulunduğu durumda, ya sermaye piyasası vasıtasıyla halka arzla ya da özel yatırımcıya satılabilir.⁴⁶⁸

Kararname sendikalar ve birlikler için %10-20, çalışanlar için %10 hisse rezervasyonu yaptı. Her birey için de maksimum % 1 hissedarlık koşulu getirdi. TCPC gibi Büro da federal Hükümetin direktifleriyle hareket etti ve önceki Kararname gereği Nijerya Başkanının geniş yetkilerine dokunulmadı. Yeni kanun bir teşebbüs ile denetleyici Bakanlık arasındaki anlaşmazlıkları gidermek için bir Kamu Teşebbüsleri Tahkim Heyeti oluşturdu.⁴⁶⁹

Bu politika kaymasının dışında, 1999 Kamu Teşebbüsleri yasası, önceki özelleştirme kanunlarından dikkate değer ölçüde farklıdır. Federal Hükümetin TCPC ve Büro üzerinde doğrudan kontrol iddia ettiği önceki özelleştirme kanunlarının aksine, mevcut yasada Büro, Nijerya Başkan Yardımcısı başkanlığında, üyeleri Finans ve Sanayi Bakanlarını, Başsavcıyı, Federasyon Hükümetinin müsteşarını, Nijerya Merkez Bankası başkanı vs. içeren bir yapı olan Ulusal Özelleştirme Konseyine (NCP) karşı sorumludur. Diğer şeyler arasında bu yapı satış için hisselerin fiyatlarını, hisseleri satma şeklini, aynı zamanda da satış zamanını onaylar. Fonksiyonu aynı zamanda da özelleştirilecek Devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin yasal ve kanuni çerçevesini onaylamayı içerir.⁴⁷⁰

Önceki özelleştirme kanunlarında özelleştirilecek devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin hisselerinin değerlemesi için şeffaf bir mekanizma yaratma başarısızlığı, bu kanunda da giderilmemiştir. Daha önceki kanunda teşebbüslerin hisselerinin satış modu, Devlet tarafından aksi belirtilmedikçe, halka arz yoluyla iken, mevcut kanunda hisselerin satış modunda daha büyük bir esneklik vardır. Şu anda “halka ya da özel sektöre arzla veya başka bir şekilde yapılabilir ve devlete buna göre tavsiyede bulunulabilir”.⁴⁷¹

Özelleştirme konularıyla ilgilenen Nijerya kanunları, mülkiyetin edimi ve transferini yöneten kanuni yapının bir parçasıdır. Nijerya'da en temel hukuki doküman, 1999 tarihli Nijerya Federal Cumhuriyeti Anayasasıdır. Anayasanın 43 ve 44. başlıklarında, kişinin taşınır ve taşınmaz mülk edinme hakkı, Anayasa ile garanti

⁴⁶⁸ A.e., s.70.

⁴⁶⁹ Obadan, a.e., s.20.

⁴⁷⁰ Bigsten and Durevall, a.e., s.40.

⁴⁷¹ A.e., s.41.

edilir. Bu garantinin bir teminatı olarak, bu mallar Devlet tarafından tazminat ödenmeksizin elde edilemez.⁴⁷²

Özelleştirme süreci için bir katalizör sağlayan başlıca bir faktör, yabancı yatırımı çekme ihtiyacı idi. Petrol patlaması ortadan kalkmıştı ve ulusal geliri yabancı yatırım yoluyla artırmak gerekmektedir. Dövizin dağılımını yöneten kanunlar, onu yabancı yatırımcıya çok cazip yapacak şekilde düzeltilmek zorundaydı. Bu ekonominin liberalleşmesi ve özelleştirilmesi ruhuyla tutarlı şekilde, dövizin ithalatını ve geri dönüşünü düzenleyen kurallar, 1995 tarihli Döviz Kararnamesinin ilanı ile 1995'te daha da gevşetildi. Bu Kararname 1984 Döviz Kontrolü (Anti-Sabotaj) Kararnamesini, 1985 Yabancı Para (Ev Muhasebesi) Kararnamesini ve 1986 İkinci Dalga Döviz Piyasası Kararnamesini iptal etti. Özerk Döviz Piyasasını (AFEM) ortaya çıkardı. Bu yeni kanunun ilginç özelliklerinden biri, döviz Nijerya'ya kabul etme ve onu Nijerya'nın dışına gönderme sorumluluğunun, şimdi Nijerya'ya havale edilen döviz bir yatırım olarak veya diğer herhangi bir yasal işlem için alabilen yetkili bayiye verilmesidir (bir banka olması gerekmez). Eğer yabancı bir yatırımcı Nijerya'ya yatırım yapmak isterse, tüm yapması gereken parayı Nijerya'ya 24 saat içinde ithalatçıya bir sermaye sertifikası verme görevine sahip yetkili bir bayi vasıtasıyla transfer edebilir. Bu durum sermayenin herhangi bir yasal amaç için Nijerya'ya ithalatını çok uygun hale getirdi ve özelleştirme sürecine dikkate değer katkılar yaptı.⁴⁷³

• Kurumsal Çerçeve

Nijerya'da özelleştirme programının başarılı uygulanması için kurumsal çerçevesi belirlenen çeşitli kurumlar oluşturuldu. Ve bu kurumlar yabancı yatırımcılar ile ilişkili kurumlardır. Bu kurumlar aşağıda verilmiştir.

a. Özelleştirme Milli Konseyi

Bu kurum; Özelleştirme ve Ticarileştirme Yasası bölüm 9 'un altında oluşturulmuştur. Kurumun başkanı olarak Devlet Başkan Yardımcısı, başkan yardımcısı olarak Finans Bakanı, Başsavcı ve Adalet Bakanı, Sanayi ve Milli

⁴⁷² Obayelu Abiodun Elijah, "Effects of Economic Globalisation on employment trend and wages in developing countries: Lessons from Nigeria Experiences.", **Selected paper for presentation at the twenty second National Conference of Labour Economics organized by Association of Italian Economist of Labour (AIEL)**, Nigeria, 2007, s.10.

⁴⁷³ E.,Harsch, "Privatization Shift Gear in Africa", **African Recovery on Line**, A United Nations Publication, 2002, s.34.

Planlama Bakanları, Merkez Bankası Başkanı, Hükümet Sekreteri, Devlet Başkanı Özel Danışmanı, Askeri Ekonomik İlişkiler Başkomutanı ve onun tarafından atanan 4 üye, Kamu Kuruluşları Bürosu Genel Müdüründen oluşur. Konseyin gücü ve fonksiyonları aşağıdakileri kapsar.⁴⁷⁴

- Zaman takvimini kapsayan ticarileşmiş veya özelleşmiş kuruluşların ticarileşmesi ve özelleşmesi üzerindeki politikaların onaylanması,
- Stratejik yatırımcıların seçimi ve kamu kuruluşlarının değeri için kriter ve kılavuzların onaylanması,
- Özelleştirilecek kuruluşların yasal ve düzenleyici çerçevesinin onaylanması,
- Konsey ve Büronun bütçelerinin yanında müşavir ve danışmanların atanmasının onaylanması,
- Program uygulamaları hakkında bürodan düzenli raporlar alınması,
- Özelleştirme ve ticarileştirmeye ilgili ilkeler hazırlamak,
- Özelleştirme usullerini belirlemek ve dolayısıyla hükümete tavsiyelerde bulunmak,
- Belirli kuruluşların özelleştirilme zamanlarını belirlemek,
- Ticarileştirilmiş kamu kuruluşlarının doğru ticari ilkelere ve ihtiyatlı mali uygulamalara göre yönetildiğinden emin olmak,
- Kamu kuruluşlarının yönetim özerkliğinin etkin biçimde izlenmesini ve korunmasını sağlamak için denetleme bakanlıklarıyla birlikte kamu kuruluşlarıyla ara yüz sağlamak.

Konseyin temsil seviyesi özelleştirme programında hükümetin diğer şeylerden daha fazla ciddi olduğunu gösterir. Bununla birlikte, konseyde işçi temsilcisi bulunmaması dikkat çeken bir husustur. Endişe verici bu hata gelecekte sektörde bir ahenksizlik doğurabilir. Çünkü işçi ihtiyaçları işin başından itibaren gözetilmelidir. Yatırımın güvenliği açısından endüstriyel barış ve durgun bir atmosfer yalnız bu şekilde mevcut olabilir. Bu hata konseye atama gücüne sahip Devlet Başkanı tarafından iyileştirilebilir.

⁴⁷⁴ N.A.,El-Rufai, “The Privatization and Economic Reforms” Director General, **Nigeria Bureau of Public Enterprises [BPE]**, 2001.

b. Kamu Teşebbüsleri Bürosu (BPE)

Bir diğer özelleştirme kurumu Kamu Teşebbüsleri Bürosu Kararname bölüm 12 altında oluşturulmuştur. Özelleştirme hakkındaki fonksiyonları ise;⁴⁷⁵

- Konseyin özelleştirme politikalarının uygulanması,
- Özelleştirme için konsey tarafından onaylanan kamu kurumlarının hazırlanması,
- Özelleştirilebilir kamu kurumları için konseye danışmanlık yapmak,
- Özelleştirilen kamu kuruluşlarının sermaye yapılandırma ihtiyaçları için konseye danışmanlık yapma,
- Özelleştirilecek kuruluşların varlıklarının ve hisselerinin başarılı bir şekilde satışı için gerekli tüm aktivitelerin yürütülmesi,
- Özelleştirmenin amaçları için gerekli olan danışmanların atanması, müşavirler, yatırım bankacıları, tahvil kuruluşları, aracı kurumlar, hukuk danışmanları, kayyum, muhasebeciler ve diğer profesyoneller için konseye tavsiyelerde bulunmak,
- Özelleştirilen kamu kuruluşlarının hisse satışlarında hisse payları hakkında konseye danışmanlık yapma,
- Konsey tarafından zaman zaman yönergeye uygun olarak onaylanan tahvil kuruluşları tarafından özelleştirilmiş kamu kuruluşlarının fiili hisse satışını denetlemek,
- Nijerya kanunlarına uyumlu olarak Nijeryalıların ve yabancıların anlamlı ve dengeli bir şekilde katılma ihtiyaçlarını hesaba katarak özelleştirme tecrübesindeki başarıdan emin olmak,
- Özelleştirmeler hakkındaki fonksiyonların oluşturulmasında konsey olarak zaman zaman görevlendirmeler yapmak,
- Mali disiplin için bütün ticarileştirilmiş kuruluşların hesaplarının güncel olduğundan emin olmak,
- İşlem sonrası etkin performans izleme ve değerlendirme aracılığıyla özelleştirme ve ticarileştirme uygulamalarının başarısından emin olmaktır.

c. Menkul Kıymetler Borsası

Kamu kuruluşlarında hükümetin hisselerinin özelleştirme biçimlerinden biri olarak sermaye piyasalarında halka arz ile sunulan hisselerin satışı ve Lagos Menkul

⁴⁷⁵ A.e.

Kıymetler Borsasında tamamen özelleştirmesi için kamu kuruluşlarının hisse satışı başlatması Devlet Başkanının Başkan Yardımcısına talimatını takiben verilen bir tekliftir. Böylece yabancı yatırımcıların ilgilenecekleri diğer bir kurum Menkul kıymetler borsasıdır. Nijerya’da ülkenin farklı şehirlerinde kollara ayrılmış (Lagos ve Abuja) iki tane Menkul Kıymetler Borsası vardır. Merkezi menkul kıymetler takas sistemi girişi ve otomatikleşmiş ticari sistemin devreye alınması mevcut özelleştirme programı içindeki Menkul Kıymetler Borsası işlerini daha kolay yapmayı sağlar.⁴⁷⁶

d. Özelleştirme Danışmanları

Özelleştirme Danışmanları yabancı yatırımcıların iş ilişkisinde bulunması için oluşturulan diğer bir kurumdur. Özelleştirme Danışmanları onları zorunlu yapan görev tanımlarını esas alan özelleştirilecek tüm kuruluşlardaki çalışmaların yapılması için hükümet tarafından Kararname ile atanan finansal ve teknik danışmanlardır. Bu görevler;⁴⁷⁷

- Etkilenen kurumların değerini belirleme,
- Her bir etkilenen kuruluşun stratejik özelleştirme seçeneklerini değerlendirme,
- Ciddi stratejik yatırımcıları tanımlama,
- Stratejik yatırımcı olarak tanımlananlar ile müzakere ve fiyat tekliflerinin değerlendirilmesinde BPE’ye yardımcı olma olarak sıralanabilir.

Dünya klasmanında danışmanların, daha ciddi yatırımcıları tanımlamak için, aday stratejik yatırımcılar ile müzakere ve fiyat tekliflerini değerlendirme gibi özelleştirme süreçlerine katılımları zorunludur.

•Özelleştirme Yöntemleri

Faaliyeti zarfında Özelleştirme ve Ticarileştirme Teknik Komitesi (TCPC) beş özelleştirme yöntemi benimsedi.⁴⁷⁸

- **Öz sermaye hisselerinin satış için halka arzı:** Borsaya kota edilme niteliğine sahip teşebbüsler için bu Nijerya Borsası aracılığıyla yapıldı. Otuz beş KIT bu yaklaşımla özelleştirildi.

⁴⁷⁶ Nellis, 2003, **a.e.**, s.43.

⁴⁷⁷ **A.e.**, s.44.

⁴⁷⁸ Barnett, “Evidence on the Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization”, **IMF Working Paper**, WP/00/130, 2000, s.5.

- **Öz sermaye hisselerinin özel sektöre devri:** Burada fayda sağlayanlar, kurumsal yatırımcılar, güçlü yönetim ve/veya teknik niteliklere sahip çekirdek gruplar, kooperatif veya sınırlı sorumlu şirket şeklinde örgütlenmiş belirli şirketlerin işçileridir. Bu yöntem esas olarak devlet hisselerinin çok az olduğu ve TCPC'nin hissedarları hisselerini halka arz etmeleri için ikna edemediği durumlarda kullanıldı. Özel yatırım yöntemini kullanarak yedi teşebbüs nihayetinde özelleştirildi.
- **Varlıkların satışı:** Sıkı incelemeler etkilenen KİT'lerin etkileyici olmayan kayıtlara sahip olduklarını ve geleceğe bakışlarının umutsuz görüldüğünü gösterdikten sonra bu yaklaşıma başvuruldu. Sonuç olarak bu teşebbüsler, liste gereksinimlerine sahip olmadıkları için hisselerinin halka arzı ya da özel sektöre devri yöntemleri kullanılamamaktadır. Bu tip teşebbüsler tasfiye edildi ve varlıkları açık artırma yoluyla halka parça parça satıldı. Varlık satışı yaklaşımıyla yirmi altı teşebbüs satıldı. Bununla birlikte, bunların 18'i TCPC'nin 1988'de toplanmasından evvel Federal Tarım ve Ulaştırma Bakanlıkları tarafından satıldı.
- **Yönetimin Satın Alması:** Bu yaklaşımda, söz konusu teşebbüsün tamamı ya da onun öz sermayesinin önemli bir kısmı işçilere satıldı. Bu yöntemi kullanarak yalnızca bir teşebbüs, National Cargo Handling Company Limitet özelleştirildi.
- **Ertelenmiş Halka Arz:** Bu yöntem, bazı ayakta kalabilecek KİT'ler hisselerine bölünerek satıldığında beklenen getirilerin onların varlıklarının reel değerlerinden daha düşük olacağı düşünüldüğünde kullanıldı. Varlıkları yeniden değerlemek ve teşebbüsü söz konusu KİT'in varlıklarının cari değerini daha fazla yansıtan bir fiyattan istekli alıcı/istekli satıcı temelinde satmak için benimsendi. Yeni sahiplerin devraldıktan sonra beş yıl içerisinde öz sermayenin en az %40'ını Nijerya halkına satması istenmekteydi. Ertelenmiş halka arz yöntemiyle dört otel teşebbüsü özelleştirildi.

• Özelleştirme Prosedürleri

Özelleştirme ve Ticarileştirme Yasası bölüm 2 Nijerya'daki özelleştirme hükümlerini içerir. Bu bölüme göre, Kamu kuruluşlarının hisselerinin satış teklifi, halka arz veya blok satış şeklinde olabilir. Halka arz hisselerin Nijeryalılara satış

teklifi sermaye piyasasında yapılabilir. Kuruluşun hisselerine halka arz veya blok satış için teklif verilmezse, konsey istekli alıcı ve satıcı prensibi yoluyla veya başka bir yolla satış teklif hisselerini onaylayabilir.⁴⁷⁹

Bu hükümleri daha iyi anlamak için, Kuruluşları kısmi özelleştirme ve tamamen özelleştirme olarak ayırmak uygun olabilir. Kısmi özelleştirileceği beyan edilen teşebbüslerde, stratejik bir yatırımcının %40'dan, Federal Hükümetin %40'dan ve diğer Nijeryalıların %20'den daha fazlasını almasına izin verilmez.⁴⁸⁰

Kısmi özelleştirilen kuruluşlar için stratejik yatırımcılara transfer edilen öz sermayenin %40'ı hakkında, kanun tarafından öngörülen istekli satıcı ve istekli alıcı prensibi yoluyla anılan prosedürler uygulanır. Hükümetin (istekli satıcı) iki ana kurumu olan BPE ve Özelleştirme Danışmanları, yatırımcılara satılan kuruluşların uygun fiyatlarını belirlemek için stratejik yatırımcılarla (istekli alıcı) direk müzakerelere girebilir. Nijeryalıların satılan %20 öz sermaye için halka arz veya blok satış yapılabilir. Bununla birlikte, hükümetin arzusu göz önünde bulundurulduğunda süreç şeffaf olması ve tüm Nijeryalıların erişebilmesi için, muhtemelen satış halka arz olacaktır. Böylece, halka arz edilen hisselerin satış tekliflerindeki provizyon sermaye piyasasında yapılmalıdır.⁴⁸¹

Bununla beraber satış sürecinde maksimum verim elde edilebilmesi için, menkul kıymetler borsası imkânlarının tüm avantajlarını kullanmak ve menkul kıymetlere henüz kote olmayan kamu kuruluşlarını satış başlamadan önce listelemek zorunludur.

Tamamen özelleştirilecek kuruluşlar için satış, sermaye piyasasında halka arz yoluyla gerçekleştirilir. Satış Lagos Menkul Kıymetler borsasında yürütülür. Nijeryalılar ve yabancı yatırımcılar hisselerin satın alınması için kim elverişli ise ayırım olmadan bu sürece katılabilir. Bu durum kısmi olarak özelleştirilen kuruluşlardaki Nijeryalılar için rezerve edildiği ifade edilen % 20 öz sermaye ile tezat teşkil eder.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Chris Ogunbanjo, **Privatisation In Nigeria: Guidelines For The Foreign Investor**, Lagos, s.6. <http://www.chrisogunbanjo.com/files/PRIVATISATION%20IN%20NIGERIA.pdf>, Erişim Tarihi: 11.11.2012.

⁴⁸⁰ A.e., s.7.

⁴⁸¹ A.e., s.7.

⁴⁸² A.e., s.7.

Burada yabancı yatırımcıyı son derece ilgilendiren konu hükümet tarafından alıkonulan %40 altın hisse (hisseler özel haklar taşır) konusudur. Yatırımcılar, hükümete ezici çoğunluk veren altın hisse haklarından hoşlanmamaktadırlar. Altın hisseler olayı yanında ve karşısında olma mücadelesi Nijerya özelleştirme tecrübesi içinde bir kavga mücadelesidir.⁴⁸³

Nijerya’da özelleştirme sürecinin nasıl işlediğine bakıldığında, temel olarak özelleştirilen tüm şirketler için benzer sürecin yaşandığı görülür. Süreci öncelikle kısmi özelleştirmeler için baştan sona kısaca aşağıdaki şekilde sınıflandırmak mümkündür:

- Profesyonel danışmanların atanması –Finansal, Hukuki, Teknik, Değerleme, Halkla İlişkiler, gerekirse Muhasebe,
- Teknik, Finansal ve Hukuki araştırma ve analiz,
- Şirket hisselerinin nitelikli stratejik/yatırımcı gruplara kısmi blok satışı için danışmanlık,
- Muhtemel, ön elemelerden geçmiş yatırımcı gruplara Enformasyon Memorandumunun ve Açık Artırma Dokümanlarının verilmesi,
- Teknik ön eleme,
- Finansal açık artırmaların halka açılması,
- Finansal kapanış,
- IPO (Halka Arz).

Tamamen özelleştirmelerde ise finansal açık artırmaların halka açılması süreci yaşanmamakta, teknik ön elemelerden sonra blok satış gerçekleştirilmektedir.

3.2.3. Nijerya’da KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Ticarileştirilmesi

Özelleştirmelerden dolayı azalan büyüklüğüne ve önemine rağmen, teşebbüslerin mutlak değerlerine ve gayrisafi yurt içi hâsılaya katkılarına göre, hem ölçek ve hem de alan itibarıyla Nijerya’nın kamu teşebbüs (KİT) sektörü Sahra-Altı Afrika bölgesinin en büyüklerinden biridir. Sömürge zamanından beri, KİT’ler Nijerya ekonomisinde artan bir şekilde çeşitli ve stratejik kalkınma rolleri üstlenmişlerdir. Bu durum 1970 ve 1980lerde, ekonomik milliyetçilik anlayışı

⁴⁸³ Barnett, a.e.,s.8.

tarafından teşvik edilen peş peşe askeri rejimlerin geniş bir iktisadi faaliyet spektrumu içeren büyük bir KİT sektörü geliştirmesinden sonra yaşanan petrol krizleri esnasında yoğunlaştı. Bunlar büyük temel sanayileri kapsamaktaydı (imalat, tarım, hizmetler, kamu yararları ve altyapı). Oluşturulan KİT’ ler telekomünikasyonu, enerjiyi, çeliği, petrokimyasalları, gübreyi, araç montajını, bankaları, sigortayı ve otelleri içermekteydi.⁴⁸⁴

Özelleştirme dalgasından önce, federal seviyede yaklaşık 600 KİT ve yerel seviyede yaklaşık 900 küçük KİT vardı. KİT’lerin istihdam payları, katma değeri ve gayri safi sabit sermaye yapısı, genelde diğer Afrika ülkelerinkini aşmaktaydı. Tablo 22’de gösterildiği gibi, 1987 itibarıyla tahmini 1.500 teşebbüs, toplam sabit sermaye yatırımının yaklaşık %57’sini, resmi sektör istihdamının yaklaşık %66’sını oluşturmaktaydı. Ard arda gelen Nijerya hükümetlerinin 20 yıldan fazla bir sürede KİT sektörüne 800 milyar naira civarında (yaklaşık olarak 90 milyar USD) yatırım yaptıkları tahmin edilmektedir ki bu da hâlihazırda Afrika’daki en büyüklerden biri olarak durmaktadır.⁴⁸⁵

Tablo 22. 1987 yılı itibarıyla Seçilmiş Afrika ülkelerinin kalkınma göstergelerinde KİT’lerin payı

Ülke	KİT’lerin Sayısı	GSYİH %	Yatırım %*	İstihdam %*
Nijerya	1500	50	57	66
Fildişi Sahili	150	MOB**	18	MOB
Gana	181	MOB	25	55
Kenya	175	MOB	21	9
Tanzanya	420	13	26	MOB
Burkina Faso	44	5	20	MOB
Senegal	50	9	33	MOB

Kaynak: M.I. Obadan and S. Ayodele, **Commercialisation and Privatisation Policy in Nigeria**, National Centre for Economic Management and Administration, Ibadan, Nigeria, 1998, s.24.

* Yalnızca resmi sektörler

** Mevcut Olmayan Bilgi

⁴⁸⁴ M. Shirley and P. Walsh, “Public versus private ownership. The current state of the debate”, **Policy Research Working Paper**, No. 2420, The World Bank, Washington, D.C., 2000, s.11.

⁴⁸⁵ M.I. Obadan and S. Ayodele, **Commercialisation and Privatisation Policy in Nigeria**, National Centre for Economic Management and Administration, Ibadan, Nigeria, 1998, s.23.

Nijerya'nın KİT'lerinin büyüklüğü, alanı ve başarısızlığına rağmen sürdürülme azmi olağanüstüdür. Bu teşebbüsler sürekli yoğun sübvansiyonlara ihtiyaç duymakta fakat yalnızca ara ara kesilen ve standardın altında hizmetler vermektedirler; endüstriyel teşebbüsler genelde kapasitelerinin %10-35'inde faaliyet göstermektedirler. Bu büyük yatırımların getirileri, onlara yatırılan büyük yatırım miktarlarına ilişkin özellikle düşük bir getiri oranı ile birlikte, genellikle düşük ve hatta birkaç örnekte negatif olmuştur. KİT sektörüne toplam yatırımın, 12,5 milyar USD'si öz sermayeye, 10,2 milyar USD kamu borçlarına ve 11,5 milyar USD'si çeşitli teşebbüslere verilen belirlenmemiş ve büyük oranda kayıt altına alınmamış sübvansiyonlara olmak üzere, 35 milyar USD'yi aştığı tahmin edilmektedir. Bu yatırımlar 1980'den 1987'ye dek temettülere ve borç ödemelerine giden 1,5 milyar USD ile cılız getiriler sağlamışlardır ⁴⁸⁶. Dahası, maaş dışı tekrarlanan harcamaların yaklaşık %40'ı ve sermaye harcamasının %30'u yıllık olarak bu teşebbüslere harcandı. Devletten KİT sektörüne net çıkışların yıllık olarak 2 milyar USD olduğu tahmin edilmektedir. Performans göstermeyen KİT'lerin varlığı –bunların özellikle gübre, alüminyum, kâğıt hamuru ve kâğıt, şeker ve çelik sanayilerindeki bazıları yakın zamanda silindi- potansiyel olarak daha etkin özel işletmecilerin girişini etkili şekilde engellemekteydi. ⁴⁸⁷

Zayıf performansın nedenleri iyi bir şekilde belgelenmektedir ve şaşırtıcı olmayan bir şekilde küresel olarak tek tip bir model taşır. Bunlar diğerlerinin yanı sıra kârların bakiyesine talip olmamayı, politikacılar tarafından belirlenen çoklu ve çelişen hedeflerin varlığını, dâhili verimsizlikleri koruyan ve hassas bütçe kısıtlarını ihlal eden yetersiz kontratların ve devlet yardımlarının hâkimiyetini içerir. Bununla birlikte, Nijerya'daki yolsuzluklar görülmemiş ölçüde olmuştur. Örneğin, Nijerya Dış Hatlar Telekomünikasyonu'nun (NET) çalışanları, dolandırıcılıklarını gösteren kayıtların ortaya çıkma riskine karşı şirketin 37 katlı önceki merkez binasını yakmışlardır. Dahası, ekonomik uygulanabilirlikten çok siyasi çıkarlar; fabrika lokasyonu, kapasite planlama, zaman çerçevesinin yürürlüğe sokulması, istihdam ve ürün/hizmet fiyatlaması gibi ana proje parametrelerini yönetmekteydiler. Özellikle tarım ve sanayi sektörlerindeki büyük ölçekli projelerin bir kısmı, 10 yıldan 35 yıla

⁴⁸⁶ Federal Government of Nigeria, Structural Adjustment Programme, July 1986–June 1988, **Federal Government Information Memorandum**, November 1986, s.24.

⁴⁸⁷ T.M., Callaghy and Ernest J. Wilson, "Africa: Policy, reality or ritual?" , s.43, In Raymond Vernon, ed., **The Policy of Privatization: A Challenge for U.S. Foreign Policy**, New York: Council on Foreign Relations, 1988

kadar bir yelpazede yer alan periyotlar için çizim tahtasında yer almaktaydılar. Dikkate değer bir örnek, 30 yıl kadar uzun bir süre tamamlanmadan bırakılan Ajaokuta çelik fabrikasıdır. Bu sönük resme diğer katkılar ise aşırı bürokratik kontroller ve devlet müdahalesi; rekabeti engelleyen, özel sektörün girişini ve özel yatırımı caydıran düzenleyici çerçeveler; reformu gerçekleştirmek için zayıf kapasite; büyük çaplı kötü yönetim ve akraba kayırmacılığıdır. Bunlar aşırı karmaşık, donuk ve siyasi ganimetlere eğimli bir kontrol ve yönetim yapısıyla derinleşmekteydi.⁴⁸⁸

Sonuç Nijerya'nın büyük KİT sektörünün verimsizlik ve yoğun yolsuzluk nedeniyle kan kaybetmesinin bir sonucu olarak büyüme potansiyelinin altında bir başarı göstermesiydi. Örneğin, Ulusal Elektrik Enerji Otoritesinin (NEPA) güvenilir enerji tedarikinin, ekonomiye yıllık 1 milyar USD civarında ilave bir maliyet yüklediği tahmin edilmektedir.

KİT açıkları mali problemlerin önemli bir kaynağı ve büyümenin bir engeli olmaktadır. Petrol fiyatlarındaki çöküşün ardından 1981'de başlayan ekonomik resesyonun akabinde, KİT'lerin faaliyetleri daha fazla dikkat çekti ve çoğu zayıf performanslarına ve devlet finansmanına yükledikleri yüke odaklanan daha yakın bir incelemenin konusu oldu. Şiddetli makroekonomik dengesizlik ve kamu sektörü krizi arka planına karşı, bu teşebbüslerin zayıf finansal getirileri, hükümetin özelleştirmeye yönelik kaygılarını hızlandırdı. Aslında 1984 itibarıyla Dünya Bankası ve IMF gitgide artan bir şekilde özelleştirmeyi Nijerya'da bir politika aracı olarak savunuyorlardı. Özelleştirme programı 1985'de iktidarı kansız bir askeri darbe ile ele geçiren İbrahim Babangida tarafından Temmuz 1986'da başlatılan yapısal düzenleme programının parçası olarak sonradan kabul edildi. İktidara gelirken, Babangida selefinin etkisini yitirmiş ekonomi politikalarını hurdaya çıkarma kararını açıkça ifade etti ve IMF ile müzakereleri başlattı. Müzakerelerin etrafındaki düşmanlıkların farkında olarak, IMF borcu ve onun hizmetkâr koşullarının kabulü konusunda üç aylık bir ulusal tartışma başlattı. Sonra, borcun reddedilmesi için yaygın bir destek almasını takiben, Babangida IMF istikrar programına alternatif olarak Temmuz 1986'da 'yapısal düzenleme programı' (SAP) olarak adlandırılan bir

⁴⁸⁸ Shirley and Walsh, a.e., s.13.

ekonomik reform programı başlattı. Bu program bütünü itibarıyla IMF koşullarına denk gelmekte ve bazı durumlarda daha da ileri gitmekteydi.⁴⁸⁹

1986 Yeni Yıl bütçesi konuşmasında, Babangida tüm ekonomik ve yarı-ekonomik devlet işletmelerine yasal tahsisatların yarıya indirileceğini ve hükümetin birkaç stratejik olmayan teşebbüsteki varlıklarını elinden çıkarma niyetini duyurdu. 1986 ve 1998 arasında, rejim tarımsal mamul kurulunu ve Nijerya Ulusal Tedarik Konseyini (NNSC) hızla tasfiye etti ve Nijerya Canlı Hayvan Üretme Şirketinin çeşitli birimlerini ve Kuzeydeki çeşitli varlıklarla ilgili ticari tarımsal kaygıyı elden çıkardı. Bununla birlikte, bu yürütme açısından politika ya da kurumsal çerçeve ile desteklenmedi.⁴⁹⁰

Bu programın yürürlüğe sokulmasına yönelik ilk önemli adım, çalışma gruplarının Nijerya'daki tüm kamu teşebbüslerini Dünya Bankası'nın rehberliği altında incelemeye ve sınıflandırmaya başlamasıydı. Babangida rejimi Temmuz 1988'de yaklaşık iki yıllık oylanmadan sonra özelleştirme ve ticarileştirme hakkında 25 nolu yasayı kabul etti. Bu yasa yasal desteği sağladı ve bu sayede elden çıkarmaya ilk kapsamlı yaklaşımı oluşturup kurumsal bir odaklanma ve daha açık bir programa imkân sağlayarak, resmi olarak Nijerya'nın özelleştirme ve ticarileştirme programını başlattı. Bu yasa bu çalışmadan etkilenecek 145 teşebbüsü listeledi. Toplam 111 teşebbüs tam ve kısmi özelleştirme için listelenirken, 35 tanesi de ticarileştirilecekti. Bu liste beş teşebbüsü kısmi özelleştirmeden tam ticarileşmeye çevirmek için daha sonra genişletildi, bu beş teşebbüs şunlardı:⁴⁹¹

- Nigerian Industrial Development Bank Limited,
- Nigerian Bank for Commerce and Industry Limited,
- Federal Mortgage Bank Limited,
- Federal Super Phosphate Fertilizer Company Limited,
- National Fertilizer Company of Nigeria.

Bu yasanın muhtelif eksikleri vardı. Yalnızca kurumsal değişiklikler ve yönetim reformları tedbirlerini geçirerek, hisse değerlemesi, ihracı ve dağıtımı

⁴⁸⁹ World Bank, **Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership**, Oxford University Press, New York, 1995, s.56.

⁴⁹⁰ Federal Ulaştırma Bakanlığı yalnızca bir teşebbüsü, Ulusal Nakliyat Limited Şirketini özelleştirirken, Federal Tarım Bakanlığı, Su Kaynakları ve Kırsal Kalkınma toplam 17 tarımsal ve tarımla-ilişkili teşebbüsü özelleştirdi.

⁴⁹¹ Afeikhena Jerome, "Technical efficiency in some privatised enterprises in Nigeria", **African Journal of Economic Policy**, 11(1): 2004, s.22.

konuları üzerinde odaklanmaktaydı. Kısmi ya da tam özelleştirme ve ticarileştirmelerle zemin hazırlanan mali ve kurumsal düzenlemeler de detaylandırılmamıştı ve örgütsel detaylar eksikti.

Yasanın maddelerine uygun olarak, 11 kişilik bir Özelleştirme ve Ticarileştirme Teknik Komitesi (TCPC) 27 Ağustos 1988’de devlet teşebbüslerinin ıslahını koordine etmek ve Nijerya’nın özelleştirme programını yönetmek gibi büyük bir amaçla toplandı. Gerçek manada elden çıkarma, 1989’un ilk aylarında dört firmanın (Flour Mills of Nigeria, African Petroleum, National Oil and Chemical Company, United Nigeria Insurance Company) hisselerinin piyasaya ihraç edilmesiyle sona erdi. Hisseler, her hissenin aşırı fiyatlandırılmış olduğu rapor edilmekle birlikte, başarılı bir şekilde satıldı.⁴⁹²

1988’den 1993’e dek özelleştirme süreci askıya alındığı zaman, 55 firma TCPC tarafından özelleştirilmişti. Beş teşebbüs daha evvel özelleştirmeden ticarileşmeye dönüştürülmüşken, 18 diğeri için yasanın maddelerinde çoğaltma yapmaktan icraat için hazır olmamaya kadar sıralanan çeşitli sebeplerden dolayı daha fazla özelleştirmeye gereksinim duyulmadığına karar verildi⁴⁹³. Özelleştirmeye bırakılan 22 teşebbüsün icraat için aktif hazırlık döneminde olduğu söylendi. Tablo 23 özelleştirilen firmaların sektör ve araçlar itibarıyla sayılarını vermektedir.

Tablo 23. 1988-1993 Döneminde Nijerya’da Sektör/Araç İtibarıyla Özelleştirme

	Halka arz	Ertelenmiş halka arz	Özel yatırım	Varlık satışı	Yönetimin satın alması
Bankacılık ve sigortacılık	22	-	1	-	-
İmalat	10	-	6	6	-
Petrol pazarlama	3	-	-	-	-
Turizm/Oteller	-	4	-	-	-
Tarım	-	-	-	2	1
Toplam	35	4	7	8	1

Kaynak: Afeikhena Jerome, “Technical efficiency in some privatised enterprises in Nigeria”, *African Journal of Economic Policy*, 11(1): 2004, s.24/ World Bank, **Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership**, Oxford University Press, New York, 1995, s.59.

⁴⁹² A.e., s.23.

⁴⁹³ Technical Committee on Privatization and Commercialization (TCPC), **Final Report**, vol.1, The Presidency, Abuja, 1993, s.25.

Halka arzın üstünlüğü, daha geniş bir hisse sahipliği ve Nijerya sermaye piyasasının ufuklarını ve derinliğini genişletme arzusunu gerçekleştirmekteydi. Toplamda TCPC yaklaşık 1,5 milyon hisse sattı⁴⁹⁴ ve sonuçta 800.000 yeni hisse sahibi yarattı. Nijerya Borsası'nın piyasa kapitalizasyonu 8 milyar naira (₦)'dan, Eylül 1992'de 30 milyar ₦'nin üzerine çıktı. Özelleştirme programı, TCPC tarafından özelleştirilen 55 teşebbüsten 3,7 ₦ milyar brüt gelir elde etti. MOFI kayıtlarına göre bu teşebbüslere esas yatırım 652 milyon ₦ idi ve bu 3,1 milyar ₦ ya da neredeyse %600'lük bir sermaye kazancını gösteriyordu. Hükümet aynı zamanda bu şirketlerdeki yaklaşık 270 yöneticilik makamını lağvetti ve müsrif siyasi patronajın alanını daralttı.⁴⁹⁵

Bu program 1993'te budandı. Bunun etrafını saran katı muhalefeti ve önemli miktardaki anlaşmazlığı düşünürsek, bu şaşırtıcı değildir. Örneğin, özellikle kuzey ve güney arasında hisselerin dağılımında yapısal dengesizlik iddiaları vardı. Hükümet 1993'te TCPC'nin yerini alan Kamu Teşebbüsleri Bürosu'nu (BPE) kuran 78 nolu yasayı geçirdi, her ne kadar bu büronun herhangi bir teşebbüsün özelleştirilmesine bir etkisi olmasa da. Hükümet sonradan yeni bir kontrat yönetimi ve/veya kamu teşebbüslerinin özel yatırımcılara leasingle verilmesi planı için karar aldı, fakat bu teklif kredi veren yabancı kurumlar tarafından dışa yönelik özelleştirmenin zayıf bir ikamesi olarak eleştirildi. Neticede hiç uygulamaya sokulmadı.⁴⁹⁶

1998'in sonuna doğru, selefi General Sanni Abacha'nın ölümünden sonra iktidara gelen General Abdusalam Abubakar, özelleştirme programına olan bağlılığını teyit etti ve Afrika'dakilerin en büyüklerinden biri olmaya aday mevcut (ikinci-tur) özelleştirme seferini başlattı. Özelleştirme programının yeniden başlatılması, Nijerya için orta-vadeli bir iktisadi strateji anlaşmasının yolunu açacak geçici bir programın yeniden müzakere edilmesi için IMF tarafından ileri sürülen ön koşullardan birisidir. Ekim 1998 tarihli ulusal konuşmasında, General Abubakar hükümetinin ilk-tur özelleştirmelerinin bakayalarına ek olarak, rafinerileri, petrokimyasal ve zift üretimini ve turizmi özelleştireceğini duyurdu. İkinci tur özelleştirmenin yasal çerçevesi, 1999 tarihli 28 nolu KIT (Özelleştirme ve Ticarileştirme) Yasası'nın ilanı ile yürürlüğe sokuldu. Bu yasa özelleştirme ve ticarileştirme programının, 25 petrol, çimento, bankacılık, tarıma ilişkin motor aracı

⁴⁹⁴ Tam olarak toplam 1.486.772.063 hisse satıldı.

⁴⁹⁵ Technical Committee on Privatization and Commercialization (TCPC), a.e., s.27.

⁴⁹⁶ Shirley and Walsh, a.e., s.15.

montajı ve otel işletmeleri KİT'inin tam özelleştirilmesinin; telekomünikasyondan, elektrik (NEPA), petrol, gübre, ulaşım, kâğıt ve şeker şirketlerine kadar sıralanan sektörlerdeki 37 teşebbüsün kısmi özelleştirmesinin icrası için ana organ olarak Kamu Teşebbüsleri Bürosunun (BPE) kurulmasını içeren reorganize bir kurumsal çerçeve sağlamaktadır. Bununla birlikte, programı yürürlüğe sokma sorumluluğu gelecek sivil yönetime bırakıldı.⁴⁹⁷

Haziran 1999'da iktidara gelen Obasabjo yönetimi, iktisadi iyileşme ve hızlandırılmış büyüme stratejisinin kritik bir unsuru olarak devletin sahip olduğu teşebbüslerin özelleştirilmesine güçlü bir şekilde bağlılığının işaretini verdi. 1999 Özelleştirme ve Ticarileştirme Kanunu Gereği, federal hükümet özelleştirme programını yönetmek için Ulusal Özelleştirme Konseyini (NCP) kurdu. Kanun BPE'yi NCP'nin icra ajansı ve sekreterliği yaptı. NCP'nin başında Federal Nijerya Cumhuriyeti'nin Başkan Yardımcısı vardır. Üyeleri, tüm bakanları ve genel iktisadi politika fonksiyonlarıyla ilgili üst düzey hükümet görevlilerini içermektedir. Bunlar Finans Bakanını, Ekonomi ve Planlama Bakanlığı Başdanışmanını ve Merkez Bankası'nın başkanını içerir. NCP aynı zamanda bir kamu teşebbüsünün özelleştirilmesi ve ilgili sektör politikaları konusunda kararlar alındığı zaman, veri bir KİT'den sorumlu ilgili sektör bakanını ortaklaşa seçer.⁴⁹⁸

Başkan Obasanjo tarafından Temmuz 1999'da yeniden ilan edilen üçüncü-aşama özelleştirme programı gereği, Federal Nijerya Hükümeti (FGN) 100 civarında KİT'İ özelleştirme ya da ticarileştirme yoluyla elden çıkarma hedefi koydu. Bunlar üretim, hizmetler ve altyapı sektörlerindeki başlıca KİT'leri içerir. Detayları şöyledir:⁴⁹⁹

- **İmalat:** Çimento, araç montajı, makine aletleri, kâğıt, şeker fabrikaları, alüminyum, çelik, petrokimyasallar ve petrol rafinerileri,
- **Hizmetler:** Oteller, petrol pazarlaması, finansal kurumlar ve bankacılık,
- **Altyapı:** Telekomünikasyon, enerji, limanlar, demiryolları, hava ulaştırma, havayolu yolcu bindirme ve yük aktarma.

Başından beri anlaşıldı ki Nijerya'daki özelleştirmenin ilk fazı 1986 ve 1993 yılları arasındaydı. Özelleştirmenin ikinci fazı üçüncü tura hazırlık çalışmalarıyla

⁴⁹⁷ World Bank, "Nigeria Privatization Support Project", **Project Appraisal Document, Africa Region**, Private Sector Unit, the World Bank, Washington, D.C., 2001, s.32.

⁴⁹⁸ **A.e.**, s.34.

⁴⁹⁹ Jerome, **a.e.**, s.24.

geçti ve çok az gelişme yaşandı. En son özelleştirme programı üçüncü fazdı ve uygulama zamanlaması ile 3 aşamaya bölündü. Bu dönemde yaklaşık olarak 45 kamu kuruluşu özelleştirilmiştir.

Özelleştirmenin üç aşamada yürürlüğe sokulma statüsü aşağıdaki gibidir:

AŞAMA I- Özelleştirmelerin Yürürlüğe Sokma Statüsü

Aşama I- Aralık 1999-Aralık 2001 (planlanan)

- **Özelleştirilecek Alt sektörler:** Bankalar, Petrol Pazarlaması, Çimento – Hedef 150 milyon \$
- Tüm danışmanlar yerli, yatırımcı gruplar çoğunlukla yabancı
- Aşama 2002 de tamamlandı, 200 milyon \$ Hazineye transfer edildi.
- Özel sektörden zaten aktif katılımı, çimento üretimi, petrol pazarlaması ve bankacılık sektörlerinde yer alan teşebbüsler özelleştirildi.
- Federal Nijerya Hükümeti'nin (FGN) tipik olarak %45'in altında ölçek altı öz sermaye varlığı kaldı. (NOLCHEM istisnadır: %80)
- Aşama I Teşebbüslerinin hisseleri zaten kotelidir ve satış öncesi Nijerya Borsasında tezgâhta aktif şekilde alınıp satılmaktadır
- **Aşama I'de özelleştirilen teşebbüsler:** NAL Merchant Bank, IMB, Unipetrol, FSB, Ashaka Cem, AP, CCNN, NOLCHEM, WAPCO, BCC, Niger Cem.
- Çoğu teşebbüs tipik olarak yatırımcı grubu ve halka arz kombinasyonu ile satılır; bankalar sadece halka arzla satılır
- Tipik olarak teşebbüsün öz sermayesinin %30-60'ı arasında bir oranı yatırımcı gruplara arz edilir; kalanı halka ve teşebbüsün çalışanlarına arz edilir.
- Yalnızca nitelikli yatırımcı gruplarının başarılı olmasını sağlayan şeffaf ve uluslar arası kabul görmüş seçim süreci gerçekleştirildi.
- 3 teşebbüs dünya çapında yatırımcı gruplara satılmıştır: WAPCO ve AshakaCem (Blue Circle Industries-İngiltere); CCNN (Scamcem-Norveç)
- 4 teşebbüs iç firmalara satılmıştır: Unipetrol (Ocean&Oil), Nolchem (Conpetrol), AP (Saliq Petroleum) ve BCC (Dangote Industries Ltd).
- Diğer 4 kuruluş da Halka arz edilmiştir.

- Yüksek hisse fiyatları güvenli yatırımcılara ve piyasaların başarılı yatırımcı grubu gruplarının nüfuz alanlarında yer aldığına işaret eder.⁵⁰⁰

Özelleştirme programının birinci aşamasının yürürlüğe sokulmasıyla, iki çimento şirketi ve üç bankanın dâhil olduğu 11 KIT’ deki devlet hisselerinin satışıyla, önemli bir ilerleme sağlandı.

AŞAMA II- Özelleştirmelerin Yürürlüğe Sokma Statüsü

Aşama II. a: Temmuz 2000-Haziran 2002 (planlanan)

- Seçilmiş bankalar, Sigorta, Oteller, Medya Şirketleri, Ulaşım ve Havacılık, NITEL(telekomünikasyon)
- Çelik, Zeytin, Gübre, Şeker, Kâğıt Şirketleri, Havalimanı ve Deniz limanının “Teşhis koyucu incelemeleri”
- Yaklaşık %51’i daha sonraki bir tarihte halka arz edilecek, yalnızca yatırımcı gruplara satışlar.⁵⁰¹

Aşama II. b: Ocak 2002-Haziran 2003 (planlanan)

- NIPOST, Madencilik ve Katı Mineraller, Stadia
- Geri kalan teşhis koyucu inceleme teşebbüsleri
- Yaklaşık %51’i daha sonraki bir tarihte halka arz edilecek, yalnızca yatırımcı gruplara satışlar.⁵⁰²

AŞAMA III- Özelleştirmelerin Yürürlüğe Sokma Statüsü

Aşama III: Ocak 2002-Aralık 2003 (planlanan)

- Enerji, Petrokimyasal Rafineriler ve tekel sektörü teşebbüsleri
- (yaklaşık %51’i) daha sonraki bir tarihte halka arz edilecek, yalnızca yatırımcı gruplara satışlar
- Stratejik satışların Aşama II’de yapıldığı Diğer Oteller, Araç Montajı, Şeker, Kâğıt, Çelik, Medya, Sigorta şirketleri için Halka arz
- İlk parti sınır-ötesi halka arzlar, uygun Aşama II ve Aşama III teşebbüslerinin bir kısmını kapsar.⁵⁰³

⁵⁰⁰ Omoleke and Adeopo, a.e., s.72.

⁵⁰¹ A.e.,s.72.

⁵⁰² A.e., s.72.

⁵⁰³ A.e., s.73.

Bu son aşamadır. Bu hükümetin % 100 hissesini elinde bulundurduğu kuruluşların kısmi özelleştirmesini kapsar. Burada ana/stratejik yatırımcılar belirgin bir rol oynar. Dikkate değer bir biçimde, ana/stratejik yatırımcılara bu şirketlerin hisselerinin önemli bir bölümü transfer edilmiştir. Nijerya vatandaşlarına geri kalan hisselerin satışı ise, kısmi özelleştirilen kuruluşların değer kazanması ve ana/stratejik yatırımcıların yerleşmesi için gerekli zamandan sonra yapılmaktadır. Bu da 2-3 yılı almaktadır.

Bu dönemde FGN; telekomünikasyon, petrol-gaz, liman ve elektrik enerjisi reform programının hazırlanmasında önemli bir gelişme sağladı. Bu yeni bir Ulusal Telekomünikasyon Politikasının benimsenmesini, Ulusal Elektrik Enerjisi ile Petrol ve Gaz Politikasının oluşturulmasını ve bu sektörleri 2002’de tamamen rekabete açmayı içermektedir.

Sektör reformu için zaman çizelgesi de aşağıda verildiği gibidir:

Enerji Sektörü Reform Programı

Elektrik sektörü reformu için zaman çizelgesi

- Elektrik enerjisi politika beyanı (Haziran 2000)
- Yasal/Düzenleyici Danışman (Ekim 2000)
- Yeniden Yapılandırma Danışmanı (Ekim 2001)
- Ulusal Elektrik Enerjisi Otoritesi (NEPA)’nin paketinin açılması (Temmuz 2002)
- Enerji Sektörü Reform Yasası (Ağustos 2002)
- Özelleştirme danışmanı (Ağustos 2002)
- Dağıtım Kanallarının Özelleştirilmesi (2002/2003 son) ⁵⁰⁴

Liman İmtiyaz Planı

Liman alt-sektör reformu için zaman çizelgesi

- Limanların alt-sektör teşhis koyucu inceleme (Ekim 2001)
- Ulusal Ulaştırma Sektör Politikası (Aralık 2001)
- Limanların Reformu –Yasal/Düzenleyici Danışman (Şubat 2002)
- Taslak Liman Reformu Yasası (Mayıs 2002)
- Limanları Yeniden Yapılandırma Danışmanı (Mayıs 2002)

⁵⁰⁴ A.e., s.73.

- Limanları Düzenleme Komisyonu (Temmuz 2002)
- Greenfield Liman İşletmelerine Lisans Verilmesi (Eylül 2002)
- Limanları Özelleştirme Danışmanı (Ağustos 2002)
- Liman İşletmelerine Teşhis Koyucu İmtiyaz Verme (Ekim 2002) ⁵⁰⁵

Petrol ve Gaz Sektörü Reformları

Petrol ve gaz sektörü reformu için zaman çizelgesi

- Petrol&Gaz Sektörü Teşhis Koyucu İnceleme (Aralık 2001)
- Serbestleştirme Politikası (Mart 2002)
- Petrol&Gaz yasal/Düzenleme Danışmanı (Mayıs 2002)
- Serbestleştirme Reform Yasası (Haziran 2002)
- Petrol Düzenleme Komisyonu (Ekim 2002)
- Rafineriler/Petrokimyasallar Özelleştirme Danışmanı (Temmuz 2002)
- Boru hatları/Gaz Şirketi/Diğer Kanallar (Eylül 2002)
- Şubelerin Özelleştirilmesi (Ekim 2002) ⁵⁰⁶

Bu dönemde sektör reformları içerisinde önemli bir reform da Bankacılık sektöründe gerçekleştirildi. Bankacılık Sektörü Reformların uygulanması en geç Aralık 2005 sonunda olmak üzere, minimum ödenmiş sermayenin 15 milyon \$'dan 188 milyon \$'a çıkarılmasını şart koşması, pek çok bankanın birleşmesine ve iktisaplara neden oldu. Sonuç olarak, Nijerya'daki bankaların sayısı 2004 yılında 89 iken, Aralık 2005 tarihinde 25'e indi. Çok daha yüksek bir kapitalizasyon temeliyle, Nijerya bankacılık sektörü, özel sektöre daha fazla kredi vererek ekonomik gelişmenin finanse edilmesinde önemli bir rol oynamıştır. ⁵⁰⁷

2000-2007 yılları arasındaki Dünya Bankası verilerine göre, Nijerya'da toplam 6,4 milyar dolarlık özelleştirme geliri elde edilmiştir. En yüksek gelir 2005 yılında 1,1 milyar dolarlık değeri ile APAPA liman işletmelerinden elde edilmiştir. İkinci sırada ise 750 milyon dolarlık özelleştirme geliri ile 2006 yılında özelleştirilen Nijerya Telekomünikasyon şirketi (NİTEL) yer almaktadır. Diğer yüksek özelleştirmeler ise sırasıyla; Sunti Seker Ltd. (427 milyon dolar), Yükselen Piyasalar Telekomünikasyon Hizmetleri (EMTS) (400 milyon dolar), Batı Afrika rafineri

⁵⁰⁵ A.e., s.73.

⁵⁰⁶ A.e., s. 73.

⁵⁰⁷ Elijah, a.e., s.8.

şirketi ltd. (353 milyon dolar), Lagos uluslar arası fuar kompleksi (327 milyon dolar) ve Egbin enerji santrali (280 milyon dolar) yer almaktadır.⁵⁰⁸

Burada fazlaların düzenlenmesinin çok esnek olduğu vurgulanmalıdır. Mesela, Nijerya Havayollarının özelleştirilmesinin 3. aşamada yapılması kararlaştırılmasına rağmen Uluslar Arası Finans Kurumu (IFC) özelleştirmenin biran önce başlatılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bunun sonunda, BPE sekreteri Bernard Verr, hükümetin kuruluşun özelleştirilmeye hazır hale geldiğine kanaat getirmesi durumunda özelleştirmeyi öne alabileceğini ifade etmiştir.⁵⁰⁹

Tüm bu özelleştirme programlarına bazı Nijeryalılar muhalefet ettiler. Dünya Bankasına göre; Obasanjo yönetimi hızlandırılmış bir özelleştirme programına güçlü bir şekilde bağlı kalırken, önemli paydaş grupları reformlara direnç göstermişlerdir. Bunlara KIT yönetici ve çalışanları, özellikle sektörel bakanlıklardaki mevcut güçlerinin ve gelirlerinin özelleştirme programı yürütüldükçe azalacağını farkına varan üst düzey hükümet görevlileri ve memurlar dâhildir. Ulusal Meclis'te, bir grup politikacı özelleştirmeyi ulusal bağımsızlığa bir tehdit ve devletin rolünde haksız bir indirgeme olarak görmüştür.⁵¹⁰

Bu aşamada en güçlü muhalefet sendikalardan gelmiştir, özellikle kamu sektöründekilerden. Kısmen, bu muhalefet demode iktisadi düşünceye bağlılıktan kaynaklanmaktadır.⁵¹¹ Bu durum yerel elit ve yerel nüfus tarafından tam olarak desteklenmediği müddetçe, genelde KİT'lerin ve özelde farklı bölgelerde yer alan KİT'lerin satışını karmaşıklatabilecek Nijerya toplumundaki kökleri derinde etnik ve bölgesel farklılıklarla daha da karmaşıqlaşmaktadır. Bu durum güvenilir bir özelleştirme süreci, halk tarafından kabul edilebilecek bir düzenleyici çerçevenin yokluğu ve sosyal güvenlik ağlarına ilişkin konuların toplamda ihmali sebebiyle daha da hararetlendi.

3.2.4. Nijerya'da Özelleştirmelerin İstihdam Etkisi

Nijerya'da istihdam açısından kamu ve özel sektör arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Kamu sektöründe istihdam bir şekilde korunmaktadır, böylece

⁵⁰⁸ A.e., s.7.

⁵⁰⁹ Otiye Igbuzor, **Privatization in Nigeria**, <http://www.dawodu.com/otive2.htm>, Erişim Tarihi: 07.11.2012.

⁵¹⁰ World Bank, **World Development Indicators**, 2002, s.22.

⁵¹¹ Igbuzor, A.e.

sektördeki ücretlerin ve çalışma koşullarının seviyesi, piyasada iş arayanların girebilmek için bu engeli aşacak yollar bulamamaları halinde faydalanamayacakları bir biçimde kısıtlanmıştır. Buna ek olarak, iki sektör arasındaki ücret oranları ve ortalama kazançlar arasında da bazı farklılıklar bulunmaktadır. Özel sektörde istihdam genellikle belirli bir süre içerisindeki farklı çalışma saatleri tarafından belirlenir. Bunun nedeni, sektörde uzun sözleşme ilişkilerinin olmamasının yanı sıra serbest mesleğin de yaygın olmasıdır. Buna bağlı olarak, özel sektördeki ortalama bir işçinin farklı ücret oranlarından daha yüksek ücret alması beklenmektedir. Ayrıca Nijerya'daki özel sektör istihdamında sözleşmeli işlere rastlanmamaktadır. Pek çok insan, kamu sektörü yerine özel sektörde çalışmayı çok daha kolay bulmaktadır ancak kısa vadede iş hacmi göreceli olarak daha yüksek olmaktadır. Bu durum, iş arayan ve özel sektörde uzun ya da kısa dönemler için düzenli işler bulamayan kişilerin tamamen işsiz kalmak yerine özel sektör faaliyetleriyle meşgul olmasına dayanmaktadır.

Tablo 24'te gösterildiği üzere, kamu sektöründeki istihdam payının zaman içerisinde düştüğü, özellikle özelleştirme öncesi dönemde 1985 yılında 50 bin civarında kamu istihdamında düşüş yaşandığı gözlemlenmektedir. Ekonomik reform sürecinin son yılında yani 1991 yılında da kamu istihdam kaybı 100 bin civarında gerçekleşmiştir. Ekonomik reform süreci sonrasında kamu istihdamında bir miktar artış yaşansa da özelleştirme öncesine kıyasla kayda değer bir artış olduğu söylenemez. Burada vurgulamamız gereken bir nokta da, Nijerya'da özelleştirme öncesi, Yapısal Ayarlama Programı ve sonrası olarak sınıflandırılan dönemlerin sınırlarının esnek olduğudur.

Nijerya istihdam oranındaki azalmayı sadece özelleştirmelere bağlamak yetersizdir. Bu azalışta özelleştirmelerin yanında çeşitli diğer etkenler de etkili olmuştur. Bu etkenlerin arasında; kamu hizmet reformları, ticaret serbestisinin sonucu yapılan serbest ticarete bağlı olarak ithalatların artmasıyla ortaya çıkan rekabetten ötürü daha önceden koruma altında olan özel firmaların çöküşüyle özel sektörde personel sayısının azalması ve özellikle birinci kademe eğitimden sonra okulunu bırakan öğrencilerin artmasıyla artan işsizlik sayılabilir.

Tablo 24. Nijerya’da 1970-1997 Yılları Arasında Federal Kamu Hizmeti İstihdamı

Süreler	Yıllar	Devamlı	Geçici	Sözleşme	Toplam
Özelleştirme Öncesi	1970	58.982	4.752	N.A	63.734
	1971	67.985	2.568	"	72.553
	1972	80.399	3.938	"	84.337
	1973	95.484	4.629	"	100.113
	1974	106.258	16.656	"	122.914
	1975	115.518	5.817	"	121.335
	1976	125.580	6.391	"	131.971
	1977	116.544	5.338	"	121.882
	1978	182.203	5.474	"	187.677
	1979	192.099	5.220	"	197.319
	1980	217.980	8.194	"	226.174
	1981	246.789	8.930	"	255.719
	1982	263.496	1.982	"	265.478
	1983	286.032	6.091	"	292.123
	1984	300.427	1.413	"	301.840
	1985	250.104	5.202	"	255.306
Ekonomik Reform Süreci(Yapısal Ayarlama Programı(SAP) dönemi)	1986	249.170	5.899	"	255.069
	1987	249.143	5.594	577	255.069
	1988	250.146	4.341	292	254.487
	1989	286.861	1.159	"	254.487
	1990	286.861	997	269	287.278
	1991	180.884	1.096	274	182.254
SAP döneminden sonra	1992	186.104	4.948	277	191.329
	1993	191.508	5.411	283	197.202
	1994	194.250	5.599	290	200.137
	1995	194.136	5.593	289	200.018
	1996	192.007	5.932	272	197.211
	1997	191.723	5.954	410	198.087

Kaynak: Obayelu Abiodun Elijah, “Effects of Economic Globalisation on employment trend and wages in developing countries: Lessons from Nigeria Experiences.”, **Selected paper for presentation at the twenty second National Conference of Labour Economics organized by Association of Italian Economist of Labour (AIEL)**, Nigeria, 2007, s.12.

Ancak özel sektörde oluşturulan işlerin sayısı, kamu sektöründe kaybedilenler kadar iyi değildir. Öncelikle, özel sektördeki yüksek rekabete bağlı olarak, sektördeki firmaların varlığını sürdürme oranının çok düşük olması, bu sektördeki işleri güvenilir hale getirmektedir. Ayrıca yakın zamanda Nijerya’daki ücretlerde ve maaşlarda yükselmeye yol açan ekonomik reformdan sonra, özel sektörün büyük bölümündeki kazançlar, kamudan daha düşüktür, bu da sektördeki işçilerin yoksulluk sınırında olmasına neden olmaktadır. İş olanakları yaratma ve iş olanaklarını yok

etme, potansiyel kaybeden tarafların özelleştirmeye karşı piyasada hile yapıp yapmadıklarına karar verilmesi açısından önemlidir. Ayrıca işlerin tabiatı değişmektedir, bu nedenle bir işçi düşük ücretler nedeniyle verimsiz biçimde sigorta kapsamı dışına çıkartılabilmektedir. Resmi çalışma yönetmeliklerinin sağladığı bütün avantajlardan faydalanmış olan daimi bir işçi, şu anda bu avantajları kaybetmektedir. İş olanaklarının yok edilmesine neden olan bir kaynak, devlete ait olan kurumların ve resmi kuruluşların da küçülme sebebi olmuştur. Bazı durumlarda, devlet kurumları özel firmalar olarak çalıştırılıyorsa, bu kurumlardaki iş gücünün yarısına kadar olan kısmının işten çıkartılmış olarak düşünülmesi gerekir ⁵¹². Nijerya'daki pek çok insan, devlet kurumlarındaki küçülmelere bağlı olarak işlerini kaybetmiştir ve bu uygulama devam ettikçe daha fazlasının işten çıkarılacağı muhtemeldir. Küçülen kamu sektörünün tamamen özelleştirmeye bağlantılı olmadığı da söylenmektedir. ⁵¹³

Nijerya Özelleştirme Programının birinci fazında Federal Nijerya Hükümeti tarafından 800.000 yeni ortak ve 3,3 milyar Naira'dan fazla özelleştirme gelirleri elde edildi. ⁵¹⁴ Elias tarafından yapılan ampirik bir çalışmaya göre, Okomu Oil, Aba Textiles, Flour Mills ve Naicom özelleştirme sonrasında ürün çıktılarında belirgin bir artış kaydetti, ayrıca personel sayıları, Naicom'da 159'dan 163'e, Flour Mills'de 989'dan 1.795'e ve Aba Textiles'de 1.300'den 1.468'e yükseldi. Bununla birlikte Okomu Oil, UNIC Insurance ve Roral Exchange'de personel sayıları sırasıyla 1000'den 993'e, 701'den 697'ye, 495'ten 331'e düştü. ⁵¹⁵

İlerleyen yıllarda diğer sahra altı Afrika ülkelerinde olduğu gibi Nijerya'da da özelleştirmenin işsizliği arttırdığı ve iş güvenliğini azalttığı görüldü. 1993 yılında TCPC tarafından açıklanan verilere göre, 280 üst düzey yönetici özelleştirmenin birinci fazında işlerinden ayrılmak zorunda kaldı. ⁵¹⁶

Özelleştirmenin birinci fazında gerçekleştirdiği personel artışı sonrasında Flour Mills şirketi 1999 yılında 900 çalışanı işten çıkarttı, NIJAMCO ise özelleştirme sonrasında yaşadığı 70 milyon Naira'lık operasyonel kayıplar nedeniyle

⁵¹² Patrick Belser ve Martin Rama, **State Ownership and Labor Redundancy: Estimates Based on Enterprise-Level Data from Vietnam**, World Bank, Washington DC, 2001, s.17.

⁵¹³ Martin Rama, **The Gender Implications of Public Sector Downsizing: The Reform Program of Vietnam**, World Bank, Washington DC, 2001, s.10.

⁵¹⁴ Danjuma Mahmoud, "Introductory notes: Towards an Economic Agenda for the New Administration", **NESG Policy Dialogue Series**, Vol. 2 No. 1, 2003, s.5.

⁵¹⁵ A., Elias, **The Performance of Privatized Firms in Nigeria**, Unpublished PhD Thesis, University of Ibadan, **Nigeria**, 2001, s.21.

⁵¹⁶ Belser ve Rama, **a.e.**, s.18.

faaliyetlerine son vereceğini açıkladı. Sigorta alt sektörlerinden Crusa der Insurance PLC, Allco Plc, Bailco Plc şirketleri özelleştirme sonrasında personel sayısında sırasıyla %7,25, %0,9 ve %79,7 oranlarında azaltmaya gitti. Bankacılık sektöründe Union Bank Plc, United Bank for Africa Plc (UBA), First Bank Plc sırasıyla %25,7, %47 ve % 16,8 oranlarına istihdam azalışı gerçekleştirdi. ⁵¹⁷

Durum Cross River Eyaletinde de farklı değildi. Örneğin Niger Mills Calabar 1974 faaliyete geçtiğinde %60 oranındaki hissesi devlete aitti. 1981 ve 1983 yılları arasında şirketin personel sayısı 590 idi. Operasyonel verimsizlik nedeniyle 1988 yılında teşebbüsün kapatılmasıyla birlikte çalışanların büyük bir bölümü işsiz kaldı. ⁵¹⁸

Özelleştirme sonrasında Calcemco şirketinin mülkiyeti Donal Duke'ün yönetiminde olan UNICEM'e geçtiğinde Cross River Eyaletinde yeni işler yaratıldı. Ancak özelleştirme öncesinde Calcemco şirketi aylarca kapalı kaldı ve yüzlerce işçi işten çıkarıldı ve maaşları da ödenmedi. ⁵¹⁹

Akwa Ibom Eyaletinde de durum benzer şekildeydi. Operasyonel verimsizlik nedeniyle 9 KIT'te binlerce çalışan işsiz bırakıldı. Bu şirketler; Champion breweries Plc-Uyo, Quality Ceramics Limited, Itu, Akwa Palm Industries Limited-Esit Eket, Asbestonist Limited- Oron ve International Biscuits Limited-Essien Udom, Plasto Crown Limited-Uyo, Sunshine Batteries Limited-Essien Udom, Qua Steel Products Limited- Eket'tir. ⁵²⁰

Burada KIT'lerin operasyonel verimsizliğinin bir sebebinin de aşırı istihdam olduğu söylenebilir. Bu nedenle özelleştirilen şirketlerde alıcılar, maliyetleri minimize etmek, verimliliği ve karlılığı artırmak için personel azaltmaya gitmektedirler. Sendikaların Nijerya özelleştirme programına çok sert karşıt olmalarının gerekçesi de budur. Çünkü çalışanların, özelleştirme sonrasında yaşanan işten çıkarmalar ve uygun istihdam programlarının uygulanamaması nedeniyle refah seviyeleri oldukça düşmektedir.

⁵¹⁷ A.G. Ogaboh Agba, E.M.Ushie ve Diğerleri, "Privatization, Job Security And Performance Efficiency Of Privatized Enterprises In Nigeria: A Critical Reassessment", **Researchers World**, Journal of Arts Science & Commerce, SSN 2229-4686, s.99.

⁵¹⁸ A.e., s.99

⁵¹⁹ A.e.,s.100.

⁵²⁰ A..e, s.100.

Bu çalışma kapsamında Nijerya’da özelleştirme sürecinde gerçekleştirilen tüm özelleştirmelere dair verileri elde etmede güçlük yaşandığından sektöre yön veren üç önemli ve büyük şirketin özelleştirme süreci ele alınacaktır. Bu üç teşebbüs, the United Bank for Africa Limited (UBA), Ashaka Cement Company Limited ve Unipetrol Nigeria Limited tir. Bu şirketler Nijerya ekonomisinin büyük sektörlerinin, yani sanayi, bankacılık ve petrol pazarlamanın her birini temsil etmektedirler. Her biri aynı zamanda önemli pazar payının makul bir resmini, özelleştirme öncesi önemli devlet öz sermaye varlığını ve özelleştirme sonrası yeterli bir dönemi temsil etmektedir. Aşağıda bu üç firmaya ilişkin özelleştirme süreci incelenmektedir.

- **The United Bank for Africa Limited (UBA)**

UBA’nın kökleri öncüsü British and French Bank Limited’a dayanır. British and French Bank Limited, 1932’de kurulan Banque Nationale Pour le Commerce et l’Industries (BNCI)’den dönüştürülmüştür. British and French Bank’ı kurmak için ilk düzenlemeler 1949’un başında E.G. Hungerbuhler ve C.H. Baker tarafından yapıldı. Mayıs 1949 itibarıyla, British and French Bank Lagos, Nijerya’da faaliyetlerine başladı.⁵²¹

1960’ta banka Fransız sahiplerinin hisselerinin bir kısmını satma niyetini takiben, halka açıldı. UBA 23 Şubat 1961’de beş büyük uluslararası finans kurumunun British and French Bank’in aktif ve pasiflerini devralmak için oluşturduğu konsorsiyumla şirketleşti.⁵²² 1993 itibarıyla, banka özelleştirilmek üzere iken, devlet bankanın hisselerinin %45,76’sını kontrol etmekteydi.⁵²³ Halka arz yöntemiyle özelleştirme sonrasında devletin hissesi sıfırlanırken, halk bankanın %60 hissesine sahip oldu. Geri kalan hisseler ise 4 ticari bankaya satıldı.

- **UBA’nın Özelleştirilmesi**

Banka özelleştirmesi, tıpkı genel özelleştirme programı gibi, Nijerya’da çok kavgalı olmuştur. Banka özelleştirmesine karşı olanlar, bankaların mülkiyetinin 1986’dan yani yapısal düzenleme programının uygulanmasından önce ithalat lisansı rejimine benzer şekilde, döviz dağıtım sisteminden rantlara giriş sağlayacağı görüşündedirler. Aslında bu özel faktörün, ülkenin ekonomik bir resesyon yaşadığı

⁵²¹ Elias, **a.e.**, s.23.

⁵²² **A.e.**, s.23.

⁵²³ Technical Committee on Privatization and Commercialization (TCPC), **Final Report**, vol.2, The Presidency, Abuja, 1993, s.35.

dönemde, ülkedeki bankaların sayısında hızlı bir artış yaşanmasından sorumlu olduğuna işaret ettiler. Yeni giriş yapanların, büyük oranda döviz işlemlerinden kaynaklanan risksiz kazançların bir sonucu olarak, özsermaye üzerine %300'den fazla kaydettiği bilinmektedir. Ülkede faaliyet gösteren ticari bankaların sayısı 1960'da 12'den, istikrarlı bir şekilde 1986'da 29'a yükseldi ve 1992'de 66 ile zirveye ulaştı. Bu tarihten itibaren yıllar zarfında 15 bankanın tasfiye edilmesinden dolayı 1988'in sonunda bu sayı 51'e geriledi. Şube ağı 1960'ta 160'tan 1996'da 2.402'ye daha hızlı bir şekilde yükseldi, fakat 1998'de 2.107'ye geriledi. Ticaret bankaları açısından, yalnızca bir tanesi 1960 ve 1970 arasında faaliyet gösterdi. 1970 ile 1985 arasındaki periyot 11 ilave ticaret bankasının ilavesine tanık oldu. 1960 ve 1986 arasında yavaş artış oranının aksine, 1986 ve 1991 arasında 42 yeni ticaret bankası lisans aldı.⁵²⁴

Diğer taraftan banka özelleştirmelerinin taraftarları argümanlarını SAP-sonrası dönemde bankaların sayısındaki büyük artışa dayandırdılar. Yaklaşık 130 lisanslı bankanın dışında, 40 taneden azı devlete aitti ve FGN onların sadece on tanesinde en büyük hissedardı. Dahası, mevcut istatistikler devlet bankalarının daha az verimli, daha müsrif ve daha az kârlı olduklarını ve mülkiyetteki bir değişikliğin gelişmiş hizmetler için gerekli teşviki sağlayacağını göstermektedir. Devletin bankaların yönetim kurullarına ve yönetimine sık sık değişiklikler yoluyla müdahalesi, halk için ciddi bir endişe kaynağı olmuştu. Bu tip değişiklikler halk tarafından devletin bankacılık sistemini yalnızca en iyi personelin yönetim kurulunda ve yönetim kademelerinde olduğu önemli bir ekonomik kurum olarak hizmet etmek yerine, patronaj için kullanma girişimi olarak algılanmaktaydı.⁵²⁵

1988 tarihli 25 nolu TCPC yasasına göre, devlet yatırım yaptığı 12 ticari ve ticaret bankasında hisse sahipliğini sürdürmek zorundaydı. Ağustos 1992'de bu pozisyon değiştirildi ve tüm devlet bankalarının bir başkanlık emri ya da direktifi ile tamamen özelleştirilmesi zorunlu hale getirildi. Bu kararı takiben TCPC sermaye piyasasının emme kapasitesi, eylemin zamanlaması vs. gibi konuları kapsayan bu kararın sonuçlarını incelemek zorunda kaldı. Mayıs 1993 sonu itibarıyla 12 söz konusu bankanın 9 tanesi özelleştirildi. Dokuz bankadan Nijerya halkına arz edilen

⁵²⁴ A.e., s.36.

⁵²⁵ Mahmoud, a.e., s.8.

hisselerin toplam sayısı 879 milyon değerinde 1.050 milyar ₦ idi. Bu toplam özelleşme kazançlarının yaklaşık %30'unu temsil etmekteydi.⁵²⁶

UBA 1993'te özelleştirildi. TCPC tarafından 1993'te özelleştirilen ikinci, özelleştirme programındaki otuz altıncı idi. Banka 10 Mayıs ve 14 Haziran 1993 arasında hisselerinin halka satışı yoluyla özelleştirildi. Toplam ödenmiş sermayenin %45,76'sını temsil eden her 50k'lık hissenin toplamı 91.527.680, TCPC ve Finans Bakanlığı adına UBA ve Lead Merchant Bank tarafından Nijerya halkına 1,80 ₦'dan arz edildi.⁵²⁷

Bununla birlikte, UBA'nın özelleştirilmesi problemsiz olmadı. TCPC tarafından sağlam bir şekilde savunulmasına rağmen, hisselerin değerlerini altında satıldığı ve içeriden öğrenenlerin ticareti (insider trading) olduğu iddiaları vardı. Bankanın özelleştirme periyodu aynı zamanda Nijerya bankacılık sektöründe çeşitli düzenleyici formüllerin başlangıcıyla uyumluydu. 1991'de banka düzenlemesinin ve denetiminin yasal çerçevesinin kapsamlı bir değerlendirilmesi vardı. İki temel bankacılık yasası, Banka ve Diğer Finansal Kurumlar (1991 tarihli 25 nolu BOFI) Yasası ve Nijerya Merkez Bankası (1991 tarihli 24 nolu CBN) yasası kabul edildi ve 1969 Bankacılık Yasasının yerini aldı. Bu yasaların resmen kabulünden önce, Nijerya finansal sistemini sıkıntıya düşüren büyük bir problem, bankacılık sisteminin ve aynı zamanda da bankacılık dışı finansal kurumların etkili düzenlenmesi ve denetimi için uygun bir yasal çerçevenin eksikliği idi. Kaldırılan 1958 tarihli CBN yasası ve 1969 Bankacılık yasası, yalnızca yetersiz değil, belirsizliklerle anlaşılmaz haldeydi. SAP'ın başarılı olmasını sağlamak için canlı bir finansal sistem inşa etmek için gerekli zorunluluklardan başka, bu yasaların ilanını gerektiren diğer bir faktör, 1980'lerin sonlarında başlayan bankacılık sıkıntısı problemine yönelik çözümdü.⁵²⁸

- **Ashaka Cement Co. Plc**

1960'da siyasi bağımsızlığını elde ederken, Nijerya'nın ihracatı büyük ölçüde birincil tarımsal ürünlerden oluşmaktaydı, neredeyse tüm sermaye ve tüketim ürünleri ithal edilmekteydi. FGN bu çarpıklığı bazı ithal edilen ürünleri içeride üreterek düzeltmek için harekete geçti. İlk olarak 1962'de Kuzey Bölgesi Hükümeti

⁵²⁶ A.e., s.9.

⁵²⁷ Afeikhena Jerome, **Privatization and Enterprise Performance in Nigeria: Case Study of Some Privatized Enterprises**, The African Economic Research Consortium(AERC), Research Paper 175, Nairobi, 2008, s.26.

⁵²⁸ A.e., s.26.

Sokoto’da entegre bir çimento fabrikası kurması için bir Alman firması olan Ferrostahl A.G.’yi görevlendirdi; 1964’te Doğu Bölgesi Hükümeti Calabar’da bir çimento fabrikasını hizmete soktu; 1965’te Ortabatı Bölgesi Continho Caro’ya Okpella’da bir çimento fabrikası inşası için yetki verdi. Bu model 1975’te hem Ashaka Cement Company’nin ve hem de Benue Cement Company’nin kurulmasıyla devam etti. Neticede 1978 itibarıyla Benin Cumhuriyeti ile ortak teşebbüs olan Onigbolo ortak girişimi dâhil, Nijerya’da yedi adet çimento imalat şirketi vardı.⁵²⁹

Ashaka Cement olarak bilinen işletmeci şirketin, 1977’nin sonuna doğru Ashaka’da üretime başlayacak bir tesis kurması planlandı. Her biri yıllık 300.000 ton kapasiteye sahip iki fırın başlangıçta inşa edilecekti. 1977 sonu itibarıyla, finansal problemlerden ve Ashaka’nın uzaklığından dolayı üretimin planlandığı gibi Ekim 1978’de başlamayacağı belli oldu. Ashaka Çimento İşleri Genel Merkezin Kadro Amiri Orgeneral Shehu Musa Yar’Adua tarafından 19 Temmuz 1979 Perşembe resmi olarak açılabilirdi. Şirketin ana işi çimento imalatıdır. WAPCO’dan sonra Nijerya’daki ikinci en büyük çimento şirketidir. Toplam çimento pazarı payı 1984’te %14,1’den, 1987’de %17,9’a ve 1998’de %36’ya çıkmıştır.⁵³⁰

○ Ashaka Cement’in Özelleştirilmesi

Ashaka Çimento halka arz yoluyla 1990’da kısmen özelleştirildi. Ashaka Cement Company Plc (Ashakacem)’in her biri 50 kobo olan toplam 32,5 milyon hisse senedi, Nijerya halkına hisse başına 1,20 ₦ fiyattan arz edildi ve toplam piyasa kapitalizasyonu 39 milyon ₦ oldu. Arz 5 Mart 1990’dan 30 Mart’a kadar sürdü.⁵³¹

Arz sırasında 50.854.852 hisse için 37.184 toplam başvuru alındı. Bunlardan 50.498.400 hisse için 37.101 başvuru geçerli bulunup kabul edilirken, 356.452 hisse için 83 geçersiz başvuru reddedildi. Toplamda Ashaka, Nijerya çapında halka şirketin öz sermayesinin %21’ini temsil eden 32,5 milyon hisse ihraç etti. Kârlarda 1989’da 53 milyon ₦’dan 103 milyon ₦’a artış şeklinde hızlı bir yükselmenin ardından, halka arz iyi karşılandı ve %50 fazla talep geldi. Orijinal özelleştirme yasasında ortaya konan hedeflere paralel olarak, hisse senetleri geniş bir yelpazede

⁵²⁹ A.O, Esubiyi, “Technical Change in the Nigerian Cement Industry”, Chapter 19 in M.Osita Ogbu, O.Oyeyinka Banji and Mlawa M.Hasa, eds., **Technology Policy and Practice in Nigeria**, Canada: IDRC, 1995, s.32.

⁵³⁰ Mugerwa S. Kayizzi, **Privatization in Sub-Saharan Africa: On Factors Affecting Implementation**, WIDER Discussion Paper No. 2002/12, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 2002, s.23-24.

⁵³¹ Esubiyi, a.e., s.35.

dağıtıldı ve Ashaka Çimento 37.500 yeni hissedara sahip oldu. İhracın %10'u, %80'i başvuran ve hisse senedi alan personel için rezerve edildi. Hisseler hızla yükseldikçe, herkes memnun oluyordu, özellikle neredeyse hemen temettü aldıklarında. Bu çok başarılı bir uygulama oldu.⁵³²

Tablo 25. Ashaka Plc için Hisselerin Tahsisi

	Başvurulan Hisselerin Toplam Sayısı	Tahsis Edilen Hisselerin Toplam Sayısı	%
Bireyler	26.615.300	21.584.600	66,4
Kurumsal kişilikler	3.958.750	1.166.300	3,6
Devlet kurumları	5.812.500	5.537.500	17,0
Özel çıkar grupları	11.305.300	1.405.050	4,4
Ashaka çimento personeli	2.806.550	2.806.550	8,6
Toplam	50.498.400	32.500.500	

Kaynak. Technical Committee on Privatization and Commercialization (TCPC), **Final Report**, vol.2, The Presidency, Abuja, 1993'ten derlenmiştir.

Özelleştirme programı KİT'lerin finans için devlete güvenmelerini azaltarak, ilgili teşebbüslerde yeni yatırımı teşvik etmektedir. Hazine kontrolünün soğuk elleri, görünmez oldukları kadar teşvik edici de olan Sermaye Piyasasının sıcak elleriyle ikame edilmiştir. Örneğin, çimento sektöründe Ashakacem kendi fabrika optimizasyon programlarını finanse etmek için 90 milyon ₦ taze fon yaratabilmiştir.⁵³³

- **Unipetrol Nijerya**

Nijerya ekonomisi döviz girdilerinin %95'ini oluşturan petrol sektörüne büyük ölçüde bağımlıdır. Nijerya'nın ileri aşamadaki petrol sanayisi, günde 445.000 milyar varil (bbl/d) kapasitesi olan dört rafineriden, sekiz petrol şirketinden ve hepsi petrol ürünlerini pazarlamada aktif yaklaşık 750 bağımsız şirketten oluşmaktadır. Yangın, sabotaj, iletim bakımının eksikliği, rüşvet gibi problemler rafinerilerin genellikle tam kapasitelerinin %40'ının altında faaliyet göstermeleri anlamına gelmekteydi. Ana pazarlamacılar Mobil Oil, Texaco ve Total gibi yabancı şirketleri, bunun yanı sıra da iki Nijeryalı şirketi, African Petroleum ve Unipetrolü kapsar.

⁵³² Technical Committee on Privatization and Commercialization (TCPC), **Final Report**, vol.2, The Presidency, Abuja, 1993, s.40.

⁵³³ Esubiyi, **a.e.**, s.35.

Yabancı şirketler hâlihazırda petrol işinin yaklaşık %65'ini kontrol etmektedirler. Bağımsız pazarlamacılar esas itibarıyla Nijeryalı şirketlerdir. 1960'a kadar petrol sanayisine devlet katılımı, maliye politikalarının düzenlemesi ve yönetimiyle sınırlıydı. 1971'de Nijerya OPEC'e katıldı ve OPEC kararları doğrultusunda daha sonra 1977'de NNPC adını alan Nijerya Ulusal Petrol Şirketi (NNPC) kuruldu.⁵³⁴

Unipetrol Nijerya faaliyete Amerikan Exxon Corporation'ın bir şubesi olarak, Esso West Africa Incorporated adıyla Nijerya'da bir petrol pazarlama şirketi olarak 1956'da başladı. Nijerya hukukuna tabi olarak 1969'da Esso Standard Nigeria Limited olarak şirketleşti. 1976'da Nijerya hükümeti Esso'yu satın aldı ve içselleştirme programının bir parçası olarak şirketi tamamen sahiplendi. Şirket Unipetrol Nigeria Limited olarak yeniden adlandırıldı ve o zamandan beri de tek devlet mülkiyetindeki petrol pazarlama şirketi olarak varlığını sürdürdü.⁵³⁵

Unipetrol Nijerya'daki dördüncü büyük petrol pazarlama şirkettir. Başlıca faaliyet alanları, petrol ürünlerinin pazarlanması, yağların karıştırılması, okyanus araçlarına yakıt verilmesi, zift ihracını içermektedir. Nijerya'daki en büyük sayıda perakende indirimli mal mağazasına sahiptir. Federasyonun tüm devletlerinde faaliyet göstermesinin yanı sıra, Kaduna'da yağ karıştırma fabrikasına ve Kaduna, Kano, Warri ve Lagos'ta gaz doldurma istasyonlarına sahiptir. Ayrıca Unipetrol Gana'da %40 öz sermayeye ve Sierral Leone'deki West African Refinery Company'de %20 paya sahiptir. Unipetrol ayrıca sırasıyla %49, %39 ve %51 oranla, Stallion Properties, IMB Securities ve UNITAB Nigeria Limited'da özsermaye paylarına sahiptir.⁵³⁶

○ Unipetrol'ün Özelleştirilmesi

Unipetrol 1991'de Nijerya Borsası'nda halka arz yoluyla özelleştirildi. Her biri 50 kobo olan şirketin hisselerinin %60'ını temsil eden toplam 48 milyon hisse senedi, 50 kobo hisse başına 2,00 ₦ fiyattan Nijerya halkına arz edildi. Başvuru listesi ülke çapında 27 Mayıs 1991 Pazartesi günü açıldı ve 21 Haziran 1991 Cuma günü kapandı. 59.999.178 hisse için toplam 94.578 başvuru alındı ki bu arzın 1,25 kat aşırı talep aldığı anlamına gelmekteydi. Bunlardan 59.363.156 hisse için 93.020

⁵³⁴ W.L.,Megginson and J. Netter, "From state to market: A survey of empirical studies on privatization", *Journal of Economic Literature*, 39(2), 2001, s.19.

⁵³⁵ N. Boubakri ve J.C. Cosset, "Does Privatization Meet The Expectations? Evidence From African Countries", *Journal Of African Economies*, 111-140, 2002, s.22.

⁵³⁶ A.e., s.23.

başvuru geçerli bulunup kabul edilirken, 636.022 hisse için 1.558 başvuru geçersiz bulundu ve reddedildi.⁵³⁷ Dağılım Tablo 30’da verilmektedir.

Tablo 26. Unipetrol için Hisse Dağılımı

	Başvuruların Toplam Sayısı	Başvurulan Hisseler	Dağıtılan Hisseler	%
Bireyler	92.022	40.905.056	35.766.506	74,5
Kurumsal kişilikler	289	4.974.050	1.810.914	3,9
Devlet kurumları	12	3.030.000	3.010.000	6,3
Bölgesel kurumlar	2	740.000	480.000	1,0
Özel çıkar grupları	108	4.913.950	2.893.950	6,0
Unipetrol personeli	588	4.800.000	4.038.630	8,4
Toplam	92.913	59.363.056	48.000.000	

Kaynak. Technical Committee on Privatization and Commercialization (TCPC), **Final Report**, vol.2, The Presidency, Abuja, 1993’ten derlenmiştir.

2000’de Nijerya’nın özelleştirme programının ikinci safhasında Ocean&Oil Services Limited FGN’nin Unipetrol Nigeria Plc’de kalan %40’lık özsermaye payının %30’unu aldı. Kalan %10 Nijerya halkına satıldı. Ocean&Oil Services Limited tarafından Unipetrol Nigeria Plc’ye yatırım, onun uluslar arası teknik ortakları olan İspanya’da halen en büyük ikinci petrol grubu olan ve Avrupa’da petrol şirketleri arasında ilk 10’da yer alan Compania Espanola de Petroleos (CEPSA)’nın desteğiyle oldu. CEPSA keşif ve üretim, petrokimyasallar, doğal gaz, ticaret, rafineri, dağıtım ve pazarlama ile ilgilenen tam entegre bir petrol şirkettir.⁵³⁸

Ağustos 2002’de Unipetrol Nigeria Plc, Agip Petroli’nin Agip Nigeria Plc’deki %60’lık hissesini aldı. Agip Petroli International’ın %60’lık hissesinin satışı, Agip Petroli International’ın uluslar arası bir danışman yardımıyla yürüttüğü ve danışman firmanın Unipetrol Nigeria Plc’yi seçtiği uluslar arası bir açık artırmanın sonucu idi.⁵³⁹

⁵³⁷ N.Boubakri, J.C. Cosset ve O. Guedhami, “Liberalization, Corporate Governance And The Performance Of Newly Privatized Firms”. **Journal Of Corporate Finance**, 767-790, 2005, s.11.

⁵³⁸ A.e., s.12.

⁵³⁹ A.e., s.12.

- **Üç Şirketin Özelleştirme Sonrasında İstihdam Açısından Değerlendirilmesi**

Ele alınan üç şirketin istihdam açısından değerlendirilmesinde elde edilen kanıtlar genel olarak, UBA ve Unipetrol’de istihdam kayıplarının önemli olduğunu gösterirken, Ashaka Cement özelleştirme sonrasında istihdamda artış kaydetmiştir (Tablo 27). Ancak UBA ve Unipetrol’de yaşanan 2.531 kişilik istihdam kaybı göz önünde bulundurulduğunda, Ashaka Cement’te yaşanan 306 kişilik istihdam artışı oldukça düşük bir rakam olarak görülmektedir.

Tablo 27. Özelleştirmenin İstihdam Etkisi

	Özelleştirme Öncesi Değer	Özelleştirme Sonrası Değer	Özelleştirme Kaynaklı Değişim
Toplam istihdam-UBA	8.223	6.480	-1.743
Toplam istihdam-Ashaka Cement	1.424	1.730	+306
Toplam istihdam-Unipetrol	6.632	5.844	-788

Kaynak. N.Boubakri, J.C. Cosset ve O. Guedhami, “Liberalization, Corporate Governance And The Performance Of Newly Privatized Firms”. **Journal Of Corporate Finance**, 767-790, 2005, s.13.

Bu sonuçlar çoğu KİT’in özelleştirme öncesi aşırı istihdam eğilimine atfedilebilir. Sonuç olarak, öncelikle verimliliği artırmak amacıyla geniş çaplı işten çıkarmalar, diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Nijerya’da da devletin elden çıkarmasından sonra genellikle söz konusu olmaktadır.

3.2.5. Nijerya’da Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları

Nijerya Federal Cumhuriyeti bağımsızlığından bu yana Uluslararası Çalışma Örgütü ile özellikle istihdamın teşviki alanlarında aktif işbirliğini korumuştur. 1980 yılında ILO, Afrika İçin İş ve Beceriler Programı (JASPA) adı altında kapsamlı bir istihdam misyonu üstlendi. Çalışmaların sonunda 1981 yılında, “İLK şeyler İLK’tir: Nijerya Halkının Temel İhtiyaçlarının Karşıllanması” başlıklı bir rapor hazırlandı. 1986 yılında da “Nijerya’da İşsizlikle Mücadele: Stratejiler ve Seçenekler” başlıklı

bir rapor hazırlandı. ILO ile işsizliği azaltmak ve işgücünü daha verimli hale getirmek amacıyla pek çok çalışma yapıldı.⁵⁴⁰

Nijerya’da hem çeşitli dönemlerde gerçekleştirilen özelleştirmeler sonrasında işten çıkarılan çalışanların yeniden istihdamı ve genel olarak yoksulluğun azaltılması politikaları çerçevesinde çok geniş kapsamlı bir program da 1996 yılında başlatıldı. Bu son çalışma yine ILO’nun desteği ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı(UNDP) çerçevesinde, Nijerya Federal Devletine bağlı çok sayıda kurum ve kuruluşun, yerel hükümetlerin, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ve işbirliği ile gerçekleştirildi. Tüm bu çalışmalar sonucunda aşağıda kısaca özetleyeceğimiz istihdam politikaları hayata geçirilmek suretiyle, özelleştirmeler sonucunda işsiz kalan gruplara yeni istihdam olanakları oluşturuldu.⁵⁴¹

Nijerya, sivil toplum kuruluşlarının başlattığı istihdam yaratma girişimlerinin daha sonra hükümet programlarına dönüşmesi açısından önemlidir. Nijerya Ulusal İstihdam Müdürlüğü tarafından 22 Kasım 1986’da, işsizlik sorununa karşı şu üç hedef belirlenmiştir,⁵⁴²

- Programların oluşturulması ve uygulanması,
- Emek yoğun potansiyel yaratıcı politikaların benimsenmesi,
- İş isteyenler ile işverenler arasında bağ kurarak ülkenin istihdam ve açık işleri üzerine veri oluşturulması.

Bu hedeflere yönelik 4 temel program oluşturmuştur; kırsal alanda istidamın geliştirilmesi programı, özel kamu çalışmaları programı, küçük ölçekli işletmeleri teşvik programı ve mesleki yetenek geliştirme programı. Her programın alt programları da bulunmaktadır. Gençlere eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmektedir. 2 milyon kişinin yararlandığı bu programın en önemli sorunu finansmanının yetersiz oluşudur. Programda yer alan gençler ise küçük bir oranı oluşturmaktadır⁵⁴³

⁵⁴⁰ J. D’Souza ve W. Megginson, “The Financial And Operating Performance Of Privatized Firms During The 1990s”, **Journal Of Finance**, 1397–1438, 1999, s.54

⁵⁴¹ A.e., s.55.

⁵⁴² Christina E. Okojie, “Employment Creation for Youth in Africa: The Gender Dimension”, **UN Division for Social Policy and Development ve ILO** tarafından düzenlenen “Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, s. 8.

⁵⁴³ A.e., s.9.

- **Gençlere Yönelik Girişimciliğin Teşviki ve Kendi İşini Kurma İle İlgili Uygulamalar**

Nijerya'daki Yoksulluğu Önleme Ulusal Programının 4 ana hedefinden birisi, Gençliği Güçlendirme Projesi (Youth Empowerment Schemes-YES) olmuştur. Bu program, gençliği güçlendirmek ve sosyal konumunu iyileştirmek için eğitim, yetenek geliştirme ve istihdam fırsatı sunmaktadır. 2002 yılında başlatılan bu program kapasite geliştirme ve mesleki eğitim aşamalarını içermekte;⁵⁴⁴

- Kapasite geliştirme,
- Zorunlu birleştirme ve
- Kredi dağıtım olmak üzere 3 alt programdan oluşmaktadır.

Bu program ile 3 aylık eğitim ile beceri geliştirilerek ve kredi verilerek gençlerin kendi işini kurması amaçlanmaktadır. Zorunlu birleştirme programı kapsamında bir işyerinde 3 ay staj görülmekte ve ücret devlet tarafından ödenmektedir.

Nijerya'da BM Kalkınma Programı (UNDP) tarafından desteklenen 4 programdan birisi de İş Yaratma ve Sürdürülebilir Geçinme adı ile yürütülmektedir. Bu program ile işletmelerin genişletilmesi ile ek iş yaratma amaçlanmaktadır. Bu program, yerel olanakların kullanımı, teknik becerilerin artırılması, teknoloji girişinin artırılması, pazar enformasyonu ve mali büyüme hizmetlerini kapsamaktadır⁵⁴⁵

UNDP, Beceri Geliştirme Merkezi ve Mikro Kredi adındaki iki oluşuma da yardımda bulunmaktadır. Ülkede 110 birimi bulunan Beceri Geliştirme Merkezlerinde işsiz gençler, kendilerini kurmaları yönünde şu alanlarda eğitilmektedirler; berberlik ve kozmoloji, tekstil teknolojisi ve dokuma, moda tasarımı ve giyim, elektrik tesisatı ve elektronik, ağaç işleri ve marangozluk, kaynakçılık ve ana metal işleri, ayrıca bazı eyaletlerde bilgisayar eğitimleri de planlanmaktadır. Mikro kredi çalışmaları çerçevesinde Nijerya'nın çeşitli vilayetlerinde 37 mikro finans Kurumu UNDP tarafından desteklenmektedir. Bu program ile küçük tutarlarda borç ve üretim girdileri sağlanmaktadır. Nijerya'da 1986'da kurulan Lift Above Poverty Organisation (LAPO) ile 2002'de kurulan Idia

⁵⁴⁴ A.e., s.10.

⁵⁴⁵ A.e., s.10.

Renaissance, evli ve yoksul kadın işsizlere yardım amacına yönelik faaliyet gösteren iki sivil toplum kuruluşudur⁵⁴⁶

3.3. YÜKSEK-ORTA GELİRLİ EKONOMİLERİN İSTİHDAM YAPISINDAKİ DEĞİŞİM-ARJANTİN ÖRNEĞİ

Bu bölümde Arjantin'in özelleştirme politikaları, kullanılan özelleştirme yöntemleri ve prosedürleri, gerçekleştirilen özelleştirmeler ve özelleştirmelerin istihdam etkisine değinilmiştir.

3.3.1. Arjantin'de Özelleştirme Politikaları

1940'larda başlatılan iktisadi kalkınma stratejisinin bir parçası olarak kamu teşebbüsleri, Arjantin ekonomisinde önemli bir rol oynadılar. Telekomünikasyon ve demiryolları gibi endüstrilerdeki büyük firmalar millileştirildi. Elektrik, doğal gaz ve çelik endüstrilerinde yeni kamu teşebbüsleri kuruldu. 1989 yılı itibarıyla, 260'ı finans-dışı ve 45'i finansal sektörlerde olmak üzere 305 KİT vardı. Bunların yarısından fazlası federal hükümetin yönetiminde, kalanı da eyalet ve belediye kontrolü altında idiler.⁵⁴⁷

Arjantin'de 1976 yılındaki askeri darbe sonucu ekonomik yapıyı değiştirme çabaları başlamış ve IMF destekli istikrar ve liberalleşme politikaları uygulanmaya başlanmıştır. 1982 yılında Meksika'nın yaşadığı dış borç krizi tüm Latin Amerika ülkeleri gibi Arjantin'i de etkilemiş ve ekonomideki istikrarsızlık kronik bir hal almıştır. Büyük bütçe açıklarını kapatmak adına sürekli para basma yoluna gidilmesi de başka bir yandan hiperenflasyon sürecinin yaşanmasına neden olmuş, 1980'lerin sonunda enflasyon üç haneli rakamlara ulaşmıştır. Ancak yine de Arjantin' i krize sürükleyen nedenlerin başında diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi dış borçlar sorunu gelmektedir. Federatif yapıya sahip olan Arjantin eyaletlerinin de kendi başlarına borçlanabilir yapıları sonucunda hükümet sosyal kamu kuruluşlarının borçlarını da üstlenmek zorunda kalmıştır. Büyük operasyonel zararlar, yeni yatırımın olmaması ve düşük kalitede çıktı algısı, özelleştirmeye yönelik çeşitli girişimler yarattı. 1958 ve 1980 arasında petrol ve doğal gaz endüstrilerinde ilave

⁵⁴⁶ A.e., s.11

⁵⁴⁷ D.,Evirgen, "Arjantin Krizinin Nedenleri - Sonuçları Ve Türkiye Karşılaştırması", **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, Sayı:77, 2004, s.13.

programlar başlatıldı. 1986'da başarısız Megatel Planı, telefon hizmetlerinin genişlemesi için müşteri finansmanı elde etmeye çalıştı.⁵⁴⁸

Arjantin'deki ilk özelleştirme girişimleri, 1983 Aralık ayında, Alfonsin iktidara geldiğinde başlamıştır. Ekonominin içinde bulunduğu bunalımları aşmak amacıyla, IMF önerilerine uygun olarak hazırlanan Austral Planı çerçevesinde özelleştirme faaliyetlerine de başlanması öngörülmüştür. 1985 yılında uygulamaya konulan "Austral Plan"ında heteredoks politikalarla ortodoks politikalar bir arada görülmektedir. Planın temel hedefi ise enflasyonu hızla düşürmektir. Austral Planı ilk 7-8 aylık uygulama döneminde başarılı olmuştur. Aylık enflasyon oranı Haziran 1985'te % 30,5 iken, Temmuz ayında % 6,2'ye, Ekim ayında da %1,9'a düşmüştür. Vergi gelirlerindeki hızlı artış nedeniyle bütçe açığı önemli ölçüde azaltılmıştır. Fakat bütçe harcamaları programdan çok fazla etkilenmemiştir. Ayrıca KİT mal fiyatları ve ticaret vergileri artırılmış, zorunlu tasarruf uygulaması başlatılmıştır. Fakat bu önlemlerin içinde sadece ticaret vergileri kalıcı önlem özelliği taşıdığı için, bir süre sonra mali iyileşmenin geçici olduğu ve uzun dönemde devam ettirilemeyeceği anlaşılmıştır.⁵⁴⁹

1989 yılı itibarıyla, Arjantin'in makroekonomik durumu yine alarm vermeye başladı: yıllık enflasyon oranı neredeyse % 5.000'di ve Gayrı Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYİH) % 6,2 düştü. Bütçe açığı GSYİH'nin %11,5'i idi, dış borç 62,2 milyar USD' ye (GSYİH'nin % 81'i) ulaşmıştı ve borç karşılama oranı % 50'ye varmıştı. Doğal kaynaklar açısından zengin ve eğitimli iş gücüne sahip ekonominin potansiyeli atıl kaldı. 1989 ortasında geliştirilen özelleştirme stratejisi, kötüleşen makroekonomik dengeleri durdurmak ve ekonomik verimliliği artırmak için acil eyleme geçme ihtiyacının zorla kabul ettirdiği bir politika oldu. Zarar eden KİT'lerin özelleştirilmesinin, işlem geliri, operasyonel sübvansiyonların kaldırılması ve özel mülkiyet altında daha yüksek vergi gelirleri vasıtasıyla pozitif bir mali etkiye sahip olması beklenmekteydi. Özelleştirmenin kısa vadede bütçe açıklarını azaltması ve uzun vadede kamu borcu çevirme maliyetini düşürmesi beklenmekteydi. Özelleştirme gelirleri de ekonomik istikrarı tehdit eden büyük dış borcu azaltmak için etkili, enflasyoncu olmayan bir yol olarak görülmekteydi. Kamu kuruluşları dâhil büyük KİT'lerin özelleştirilmesi, dünyaya hükümetin ekonomik programa

⁵⁴⁸ A.e., s.14

⁵⁴⁹ S.Bahçeci, "Ortodoks ve Heteredoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi", **Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi**, 1997, s.59.

bağlılığının da sinyalini verecekti. Mikro seviyede hedefler teşebbüs verimliliğinin artmasını, çıktının nitelik ve niceliğinde bir artışı, daha yüksek yatırım seviyelerini içermekteydi ve serbestleştirme ve ithalat liberalizasyonu bağlamında teşebbüs rekabetçiliğini artırdı.⁵⁵⁰

Bir seri iktisat politikası tartışması ve geçmişteki başarısızlıkların bir sonucu olarak, 1989 yılı itibarıyla halk acı ekonomik çözümlere ve KİT'lerin özelleştirilmesine her zamankinden daha razı idi. KİT'leri iyileştirmek ve büyümek için hükümet kaynaklarının mevcut olmadığının farkına varılmaya başlandı. Muhalif siyasi partiler ve sendikalar, özelleştirmeye karşı olduklarında bile, geçmişte olduğundan daha az itiraz ettiler. Bütün bunların üstünde hükümet kendi çözümünde ısrarlıydı ve bu özelleştirmenin büyük ölçekte hedeflenebileceği bir atmosfere katkı yaptı.⁵⁵¹

1989 Temmuz döneminde iktidarı devralan Carlos Menem hükümeti, acil bir istikrar programı başlattı. Ekonomide liberalizasyonu ve deregülasyonu tamamlayacak bir özelleştirme programı yürürlüğe konuldu. Bu program içinde, özelleştirmeyi güçleştiren siyasi ve bürokratik engelleri azaltacak yasal düzenlemeler de bulunmaktadır. Buna bağlı olarak, özelleştirme süreci, bizzat başkan ve ekonomi bakanı tarafından yakından takibe alınmıştır. Özellikle, Menem'in ikinci ekonomi bakanı olan Antonio Gonzalaz döneminde, ekonomide yapısal uyumu sağlamak amacıyla, devlet telekomünikasyon şirketi, Arjantin Havayolları gibi pek çok kamu kuruluşunun özelleştirilmesi ve kamu kontrol organlarının rasyonelleştirilmesi ile ulusal finans sisteminin yeniden yapılanmasını içeren, oldukça geniş kapsamlı bir program hazırlanmış ve uygulanmıştır.⁵⁵²

Arjantin'deki özelleştirme uygulamalarının kapsamı, savunma sanayi ve kamusal hizmetleri de içine alacak şekilde geniş tutulmuştur. Özelleştirmenin önemli bir bölümü, büyük KİT'lerin doğrudan yabancı şirketlere (Örneğin; telefon monopolünü İspanyol ve İtalyan şirketlere, havayollarını Iberia'ya) devredilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Bu uygulamalarla, GSMH'nin %15'i civarındaki bütçe açığının %6'sına yol açan 305 KİT'in büyük çoğunluğu özelleştirmeye açılmış ve 2001 yılı sonu itibarıyla, 8,8 milyar dolar nakit, 13,6 milyar dolar dış borca karşılık ve 2,2 milyar da geçmiş dönem mali yükümlülüklerinin yeni şirketlere devri olmak

⁵⁵⁰ A.e., s.60.

⁵⁵¹ Sudi Apak, Arjantin Ekonomik Krizi ve Türkiye", **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı 14, 2002, s.41.

⁵⁵² A.e., s.42.

üzere, toplam 24,6 milyar dolar gelir elde edilmiştir. İçme suyu şebekesini, çöp toplama faaliyetlerini hatta sosyal güvenlik sistemini bile özelleştiren Arjantin elde ettiği geliri doğru şekilde değerlendirememiştir.⁵⁵³

Arjantin'i özelleştirmenin en cesur ve en kararlı uygulayıcısı olarak değerlendirilebilir. Buna rağmen Arjantin için krizin başladığı 1997 yılında ABD dolarının aşırı değer kazanması, Arjantin'in rekabet gücünü önemli ölçüde azaltmıştır. Devlet Başkanı Carlos Menem dönemindeki yolsuzluklar ekonomiye zarar vermiş, yönetim iktidarını korumak için eyaletlere büyük miktarlarda para akıtmıştır. Bunun sonucu olarak 2001 yılında yaşanan borç krizini aşmak isterken, hükümetin elinde satacak hiçbir KİT kalmamıştır.⁵⁵⁴

Arjantin'i belki de diğer gelişmekte olan ülkelerden ayıran en önemli özellik IMF'nin karşı çıkışına rağmen enflasyonla mücadele etmek için 1991 Nisan'ında Para Kurulu'nu oluşturmasıdır. Fakat IMF'ye rağmen oluşturulan bu kurulun bedeli Arjantin için IMF'den gelecek desteğin dondurulması şeklinde gerçekleşmiştir ki bu durum, Arjantin ekonomik krizinin en önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Para Kurulu uygulaması Avrupa'nın sömürgelerine uygulattığı unutulmuş bir sistemdir. Bu sistemde sömürgeler kendi paralarını basabilmekte ancak para katı bir biçimde sömürgeci ülkenin parasının değerine bağlı kalmakta ve bunun denetimi dövizlerden oluşan rezervlere dayandırılan yasa ile garanti altına alınmaktaydı. Merkez Bankasının yerel banknotların tümünü değiştirebilecek kadar sömürgeci ülke banknotu bulundurması gerektirmekteydi. Para kurulu enflasyonu düşürmekte başarılı olsa da, krizde çok önemli bir rol oynamıştır. Para kurulunun krizdeki rolü şöyledir: ⁵⁵⁵

- IMF 2001 yılının ikinci yarısından sonra Arjantin'den dalgalı döviz kuruna geçmesini istemiş; ancak Cavallo IMF'nin bu istediğini reddetmiştir. Para kurulunun kaldırılmaması nedeniyle IMF, Arjantin'e vermesi gereken kredi dilimini vermemiştir.
- Para Kurulu ile birlikte dolara sabitlenen Peso aşırı değerlenmiş; buna ek olarak Brezilya ve Şili'nin daha zayıf olan para birimleri ile birlikte Arjantin dış ticarete rekabet gücünü kaybetmiştir.

⁵⁵³ U.Şanlı, "Türkiye Arjantin Olur mu?", **Aksiyon Haftalık Haber Dergisi**, Sayı 565, s.13.

⁵⁵⁴ **A.e.**, s.13.

⁵⁵⁵ Evirgen, **a.e.**, s.14.

- Piyasanın dolarize olması, yüksek reel faiz oranları ve petrol fiyatlarından kaynaklanan ticaret hadlerindeki sapmalar, ülkeyi resesyona sürüklemiştir.

Fakat Para Kurulu konusunda IMF ile düşülen ayrım Arjantin'in her zaman IMF'den bağımsız ekonomik kararlar alabildiği anlamına gelmemelidir. Arjantin ekonomi tarihinde önemli yer tutan 1985 Austral Planı ve 1991 Konvertibilite Planı IMF istikrar önlemleri doğrultusunda düzenlenmiş iki ekonomik istikrar programıdır.⁵⁵⁶

1985 Austral Planının istenen başarıyı sağlayamamasının ardından 1991 yılında Konvertibilite Planı uygulamaya konulmuştur. Paraya dayalı istikrar olarak bilinen bu planla birlikte Para Kurulu uygulamasına geçilerek, yerli para kanunu ile % 100 döviz ve altına dayalı hale getirilmiş, rezerv artışı ile desteklenmeyen parasal genişleme sınırlandırılmıştır. Böylece para arzının kontrolü kurumsallaştırılmıştır. 1 Peso 1\$'a eşitlenmiş ve "konvertible" sabit kur paritesi çıpası ile fiyat istikrarı sağlanmaya çalışılmıştır. Ücretlerde endeksleme yasaklanmış, ücretlerin üretkenlik artışına paralel olarak artırılmasına karar verilmiştir. Özelleştirmeye birlikte, kamu işletmelerinde çalışan sayısı yaklaşık 40.000 kişi civarında azaltılmıştır. Vergi kaçakçılığı büyük ölçüde önlenerek vergi gelirleri artırılmıştır.⁵⁵⁷

1991-1993 döneminde uygulanan Konvertibilite Programı ile bütçe açığını kapatmak için yeni bir vergi sistemi hazırlanmış, kamu harcamalarına ciddi kısıtlamalar getirilmiş, özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş ve faiz dışı bütçe fazlası verilmiştir. Özellikle özelleştirmelerde ve kamu kesiminin yeniden yapılandırılması gibi liberal politikalar ekseninde ilerleyen Arjantin'in bu çabaları IMF ile imzalanan stand-by anlaşması sonucu sağlanan 780 milyon SDR⁵⁵⁸ yardımı ile desteklenmiştir. Ancak yukarıda da değinildiği gibi yalnızca kamu kesimi özelleştirmeleri sonucu ortaya çıkan 40.000 kayıtlı işsiz rakamı Arjantin gelir

⁵⁵⁶ A.e., s.15.

⁵⁵⁷ Bahçeci, a.e., s.62.

⁵⁵⁸ Özel çekme hakları anlamına gelen SDR (special drawing rights) 1969 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından oluşturulan uluslararası bir ödeme ve rezerv aracıdır. Fiziki para varlığı değil, bir hesap birimi olan SDR'ye göre altın veya döviz gibi bir karşılık bulundurmaya gerek yok. SDR, üye ülkelere IMF'deki kotaları oranında dağıtılıyor, başka bir deyişle Fon'daki hesaplarına kaydediliyor. Bir ülke dış rezerv ihtiyacı duyar ve SDR'sini kullanmak isterse, hangi ülkenin parasını elde edecekse SDR'sini o ülkeye devrediyor. Böylece SDR'sini kullanan ülke döviz, karşı ülkede de SDR'ye kavuşuyor. Değeri sepet para tekniğine göre oluşturuluyor. SDR sepetinin bileşimine yönelik en son karar 1 Ocak 2001 tarihinde alınmış ve bu kapsamda SDR sepetinin, 0,4260 Euro, 21 Japon Yeni, 0,0984 İngiliz Sterlini ve 0,577 ABD Doları'ndan oluşmasına karar verilmiştir.

dağılımının derinlemesine bir probleme doğru gittiğinin en açık göstergelerinden birisidir.

Arjantin’de 2001 yılının sonlarına doğru bankaların durumunun istikrarsızlaşması ve işsizliğin büyük boyutlara ulaşması sonucunda halk ayaklanması yaşanmıştır. Hükümetin istifası ile IMF’nin de Arjantin’e vereceği 1,3 milyar dolarlık son kredi dilimini serbest bırakmaması sonucu, Dünya Bankası 1,1 milyar dolarlık krediyi dondurmuş, zaten 132 milyar dolar dış borcu olan ülkeyi çok büyük bir krize sokmuştur.⁵⁵⁹

IMF ile ilgili eleştirel görüşlerin odak noktasını oluşturduğu konulardan birisi IMF’nin borç verdiği ülkelerin bağımsızlığını zedelediği ve o ülkelerin politikalarına müdahale ettiği yönündedir. Bu konuda Arjantin en tipik örneklerden birisini oluşturmaktadır. Yukarıda açıklandığı üzere 2001 yılında Arjantin’e verilmesi planlanan kredinin Arjantin hükümetinin Para Kurulu’nu kaldırmaması nedeniyle iptal edilmesi bu durumun en canlı örneklerinden birisini oluşturmaktadır. Nitekim birçok ekonomistin görüşü IMF’nin bu kararının 2001 Arjantin krizinin temel nedeni olduğu yönündedir.⁵⁶⁰

Arjantin’de uygulanan kapsamlı özelleştirme programından beklentiler şunlardır:⁵⁶¹

- Kamu işletmelerinden kaynaklanan kamu açıklarına kısa sürede son vermek. Söz konusu işletmelerden vergi geliri sağlamak ve zarar eden işletmelere verilen desteği farklı alanlara kaydırmak,
- Yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmek ve tamamen durmuş olan yatırımları yeniden harekete geçirmek,
- Daha önce devletin yapmış olduğu hizmetlerin maliyetini düşürmek ve kaliteyi artırmak,
- Elde edilecek gelirle dış ve iç borçları azaltmak,
- Sermaye piyasalarına belli bir ivme kazandırmak.

Arjantin özelleştirilmesi önceden tespit edilmiş bir planın veya ideolojik politikaların sonucu değil, özel şartların ürünü olan bir özelleştirme tarzıdır. Arjantin hükümetinin özelleştirmeye yönelmesi; başlangıçta kaliteli hizmet, verimliliği sağlamak, kaynak dağılımını sağlamaya dayanan bir özelleştirme anlayışından çok

⁵⁵⁹ Apak, a.e., s.41.

⁵⁶⁰ Muhammet Akdiş, “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler”, **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı:43, 1994, s.14.

⁵⁶¹ A.e., s.15.

mali zorunluluklarından dolayı uygulanan bir politik tercih sonucu olmuştur. Yani bu uygulama ile ekonomi düze çıkmış ve üretim kaynaklarının dağılımı daha iyi hale gelmiştir.⁵⁶²

Arjantin’de özelleştirmenin başarılı olup olmadığından daha önemlisi başka seçeneğinin olup olmaması ile ilgilidir. Çökme durumundaki bir ekonomiyi çok güçlü bir muhalefete rağmen hızlı ve etkili bir şekilde hem küçültmek, hem borçları ödemek, hem de yabancı sermaye girişini sağlamak başarılı bir girişim olarak değerlendirilebilir.

3.3.2. Arjantin’de Özelleştirmenin Yasal ve Kurumsal Çerçevesi

Arjantin’de hızlı ve kapsamlı özelleştirmeyi mümkün kılan iki yasanın Kongre onayı Menem Yönetimi tarafından kısa sürede alındı. Başkan Menem, eğer muhalefet partisi UCR kendisini kongrede bu iki yasanın geçmesi konusunda desteklemeyi kabul ederse, Başkan Alfonsin’den iktidarı altı ay erken devralmayı kabul etmişti.⁵⁶³

1989 Ekonomik Acil Durum Yasası hükümetin KİT’lere transfer ve sübvansiyonları askıya almasına ve yabancı yatırımcılara ulusal davranış ilkesini uygulamaya imkân sağladı. Aynı yıl içerisinde yayınlanan Kamu Sektörü Reform Yasası, Kongreye hangi KİT’in özelleştirileceğine karar verme yetkisini verdi, tüm KİT’ler için tedbiren ikinci bir yıl için uzatma opsiyonuyla birlikte bir yıl için acil durum ilan etti, devlete karşı tüm hukuki süreçleri iki yıllığına askıya aldı. Bu özelleştirme sürecini geciktirebilecek olan davaların açılmasını engelledi. Bu yasa aynı zamanda varlıkların satışı, lisanslama, satın alma opsiyonlu ya da opsiyonsuz kiralamalar, yönetim anlaşmaları, imtiyazlar ve keşif izinleri ihracı gibi farklı özelleştirme yöntemlerine yetki verdi. Kamu ihalesi yoluyla stratejik yatırımcılara ve halka hisse arzları yoluyla halktan yatırımcılara yerli ve yabancı sermaye piyasalarında tam veya kısmi varlık transferi imkânı verdi. Teşebbüslerin bilançolarının sıfırlanmasının ve yükümlülüklerinin Hazine tarafından üstlenilmesinin, özelleştirme gelirleri vasıtasıyla iç ve dış borcun ödenmesinin yetkisini verdi.⁵⁶⁴

⁵⁶² Vedat Bilgin, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma**, Sağlık-İş Yayınları, Araştırma Dizisi, Ankara, 1998, s. 130.

⁵⁶³ Aytaç Eker, **Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Sonuçları**, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü-Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Özelleştirme Sempozyumu, Manisa, 1994, s. 109.

⁵⁶⁴ A.e., s.110.

Bu iki yasa Başkan Menem'in Kongre onayı olmaksızın özelleştirme kararnameleleri çıkarmasına ve neticede siyasi ve hukuki ormanı kesip geçmesine imkân verdi. KİT'lerin yasal statüsünü anonim şirkete çevirmek, yeniden yapılandırma, mergerler, yeni kurulan şirketler veya tasfiye yoluyla büyük işletmeleri daha küçük birimlere parçalamak ve özelleştirmeyi başka şekillerde kolaylaştırmak için kararnameler çıkarıldı.⁵⁶⁵

Kamu Sektörü Reformu Yasası aynı zamanda şeffaflığı ve hesaplanabilirliği sağlamak için düzenleyici kurumlar ve prosedürler oluşturdu. Kamu teşebbüs denetleme ajansı olan Sinsicatura General de Empresas Publicas (SIGEP) olay bazında etkinlikleri gözlemlemek için yetkilendirilirken, yasal düzenleme için bir İkili Kongre Komisyonu oluşturuldu.⁵⁶⁶

Kamu Sektörü Reform Yasası ile Ekonomi Bakanlığı'na (daha sonra Ekonomi ve Kamu İşleri Bakanlığı şeklinde birleştirildi) özelleştirme sürecinin yönetimi verildi. Bununla birlikte, spesifik endüstri özelleştirmelerinin planlanması ve yürütülmesi, düzenleyici etkinlikler dâhil olmak üzere aynı bakanlık dâhilindeki müsteşarlıkların sorumluluğundaydı.

Özelleştirme Müsteşarlığı'nın sorumlulukları şunlardı: ⁵⁶⁷

- Maksimum şeffaflık sağlayan standart prosedürler (özelleştirme kararından itibaren mülkiyet transferine kadar 36 tek tip aşama) ve standart satış evrakları (pliegos) oluşturmak,
- Oluşturulan prosedürleri takiben bakanlık karar ve onaylarına bağlı olarak müteakip düzeltmelerle birlikte kararname ile detaylı takvimler belirlemek,
- Ekonomi Bakanlığı adına tüm süreci gözlemlemek ve
- Çalışanların Hisse Mülkiyet Programı - Programa de Propiedad Participada (PPP)'yı yürürlüğe sokmak.

Bu tip merkezi düzenlemelerle bile, özelleştirme süreci büyük ölçüde merkeziyetçilikten çıkartıldı. Bakan ve Sanayi Müsteşarı tarafından bireysel özelleştirme projeleri hazırlandı ve yürürlüğe sokuldu, araçlar veya mütevelliler tarafından yönetildi. Uluslar arası ve yerel yasal, teknik ve finansal uzmanlar tarafından komitelere yardım edildi. Bu uzmanlar çeşitli özelleştirme terimleri,

⁵⁶⁵ Muammer Avşar, **Türkiye'de Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 161, Eskişehir, 1999, s.143.

⁵⁶⁶ A.e., s.144.

⁵⁶⁷ A.e., s.144.

koşulları ve prosedürleri geliştirdiler. Etkinliklerinin çoğu Dünya Bankası fonlarıyla finanse edildi ve banka mensupları özelleştirme danışmanlarının seçilmesi ve müteakip işlerin denetlenmesi için süreçler geliştirmeye yardımcı oldular.⁵⁶⁸

Her ne kadar bu daha önceki bakan Erman Gonzales tarafından başlatılmış olsa bile, özelleştirme programı Ekonomi ve Kamu İşleri Bakanı Domingo Cavallo tarafından Ocak 1991’de görevi devraldıktan sonra koordine edilen genel makroekonomik stratejinin temel unsuru oldu. 1991’de hükümet Austral’ın⁵⁶⁹ döviz kurunu paritede USD’ye sabitleyen ve döviz rezervleriyle tam olarak desteklenmeyen yerel paranın çıkarılmasını yasaklayan Konvertibilite Yasası’nı geçirdi. Yasa döviz kuru ayarlamalarını da Kongre onayına bağladı. Diğer ekonomik politika tedbirleri ile birlikte, yasa enflasyonu düşürdü, yabancı yatırımcıların Arjantin ekonomisine güvenini artırdı ve dolaylı olarak da özelleştirme programını destekledi.

Halk, sendikalar, eyalet hükümetleri ve askerler gibi yerli paydaşların desteğini almak için, hükümet çeşitli tedbirler devreye soktu. Elde edilen özelleştirme gelirlerinin bir kısmı, sosyal güvenlik sistemi için bir kenara koyuldu. Emekli ya da geçici olarak işten çıkartılan çalışanlar, resmi ilişik kesme ödemeleri aldılar. Özelleştirilen şirketlerin çalışanları PPP gereği, hisselerin gelecekteki temettüleri ve kâr paylaşım planları yoluyla ödenecek olan %10’unu aldılar⁵⁷⁰. Ulusal petrol teşebbüsü Yacimientos Petroliferos Fiscales (YPF) örneğinde, eyalet hükümetlerine yeniden yapılandırılan şirkette hisseler verildi ve özelleştirme gelirlerinin bir kısmını aldılar. Savunma Bakanlığı’nın kendi teşebbüslerinin özelleştirilmesini yönetmesine izin verildi ve elde edilen gelirler savunma bütçesine transfer edildi.⁵⁷¹

Yurtdışından yatırımcı çekmek için, hükümet savunma, telekomünikasyon, elektrik, gaz, petrol, su, petrokimyasallar, alüminyum, çelik gibi sözde ekonominin ‘stratejik sektörleri’nde yabancı mülkiyetini sınırlayan uzun dönemli korumacı politikaları tersine çevirdi. Hükümet ayrıca tüm KİT’lerin girdiler ülkede mevcut olmadığı müddetçe, girdileri yurt içi kaynaklardan tedarik etmelerini gerektiren yerel içerikli bir yasa olan “Compre Argentino Law”u iptal etti. Uluslar arası yatırımcıların

⁵⁶⁸ Orhan Şener, “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları”, Editör: Ergin Arıoğlu, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994, s.12.

⁵⁶⁹ Austral, Arjantin’in 1985’ten 1991’e kadar olan dönemde temel para birimidir.

⁵⁷⁰ Doğal gaz dağıtım şirketi çalışanlarına hisselerin %3-5’i tahsis edildi.

⁵⁷¹ Hayrettin Afşar, “Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri”, **Hazine Dergisi**, Sayı: 9, 1998, s.21.

ilgisini çekmek için, ABD, çeşitli Avrupa ülkeleri ve Şili'yi kapsayan birçok ülkede promosyon çalışmaları başlatıldı.⁵⁷²

İşlemleri kolaylaştırmak ve rekabeti sağlamak için KİT'lerin örgüsel, çalışan ve finansal yapıları, özelleştirmeden önce sıklıkla yeniden organize edildi. Bu hazırlık çalışmasının bir parçası olarak, büyük teşebbüs yapıları parçalandı, gerekenden aşırı sayıda çalışanlar emekli edildi ya da geçici olarak işten çıkarıldı ve Hazine finansal yükümlülüklerin bir kısmını üstlendi. Küçük varlıkları devralmak ve yatırımcı risklerini en aza indirmek için öne çıkan yasal anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak için Bakiye şirketleri kuruldu.⁵⁷³

Özelleştirmelerdeki ödeme düzenlemeleri esnekti ve nakit ve de hem yabancı ve yurt içi borç itfası kombinasyonları içermekteydi. Bir ödeme şekli olarak borç itfası, hükümetin özelleştirme kazançlarını harcaması üzerinde kendi kendine koyduğu bir sınırlamaya ve dünyaya hükümetin mali sorumluluk taahhüdünün bir işareti olmaya kadar vardı.⁵⁷⁴

Kamu tekellerini özel tekelere dönüştürme tehlikesinden kaçınmak için, hükümet etkilenen endüstrilerde rekabeti geliştirmek için tedbirler aldı. Piyasaları serbestleştirdi ve büyük tekelleri daha küçük, daha rekabetçi varlıklara böldü. Hükümet ayrıca özelleştirme sonrası düzenleyici sistemler kurdu. Düzenleyici ajanslar oluşturuldu, vergi koyma kuralları belirlendi ve fiziksel üretim, hizmet kalitesi ve yatırım için hedefler koyuldu.⁵⁷⁵

Çeşitli çok taraflı ajanslar, özellikle Dünya Bankası tarafından özelleştirme programına teknik ve finansal yardım sağlandı. Dünya Bankası'nın özelleştirmeye desteği, esas itibarıyla çeşitli borçlar vasıtasıyla kanalize edildi:⁵⁷⁶

- Kamu Teşebbüsleri Reform Düzenleme Borcu (PERAL I) telekomünikasyon, demiryolları ve hidrokarbonlara odaklandı,
- PERAL II savunmayla alakalı ve çelik şirketlerinin özelleştirilmesini destekledi,
- Finans Sektörü Düzenleme Borcu (FSAL) finansal sektörün özelleştirilmesine yardım etti.

⁵⁷² A.e., s.22.

⁵⁷³ Şener, a.e., s.13.

⁵⁷⁴ A.e., s.13.

⁵⁷⁵ Avşar, a.e., s.145.

⁵⁷⁶ A.e., s.145.

Kamu Teşebbüsü Reform Gerçekleştirme Borcu (PEREL I) tam olarak her tür teşebbüs için, bir çeşit özelleştirmeyeyle ilgili işleri finanse etmek için 23 milyon USD'lik bir teknik yardım borcuydu. Özelleştirme ivme kazandıkça, banka personeli Servicios Electricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) gibi çeşitli teşebbüslere, özelleştirme amaçları doğrultusunda sürekli borç verdiler.⁵⁷⁷

Bu sürece aktif şekilde yardım eden diğer ajanslar arasında, Inter-American Development Bank(IDB) ve pazarlama çabasına odaklanarak genel programa yardım etmek için 250.000 USD'lik yardım sağlayan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yer almaktaydı.⁵⁷⁸ Uluslar arası ajansların, bilhassa Dünya Bankası'nın geniş kapsamlı desteği, Arjantin'i Latin Amerika'daki diğer büyük özelleştirmecilerle ilişkilendirildiğinde bir ölçüde farklılaştırmaktadır.⁵⁷⁹

Arjantin'de gerçekleştirilen özelleştirmelerde yaygın olarak Halka Arz, İşletme Haklarının Devri, Kamu Borcu –Sermaye Dönüşümü ve Kamusal Tekellerin kaldırılarak Özel Sektöre Devri yöntemleri uygulanmıştır.⁵⁸⁰

Ayrıca işçi desteğini ve oyunu almak için çeşitli işçi ödemeleri türleri kullanıldı. Hemen her örnekte hisselerin (C Sınıfı hisseler) %10'u, İşçi Hisse Mülkiyet Programı olan PPP gereği bu teşebbüslerin çalışanlarına arz edildi.⁵⁸¹ Tek istisna gaz şirketi GdE idi. Toplam çalışanların sayısı itibarıyla şirketin büyüklüğüne bakıldığında, GdE'de hükümet hisselerin %10'dan daha azını çalışanlara vermeye karar verdi ve çalışanlara %3-5 seviyesinde bir oran teklif edildi.⁵⁸²

Çalışma kapsamında özelleştirme süreçleri baştan sona ele alınarak değerlendirilmiş olan ve Arjantin kamu sektörünün önemli bir oranını temsil eden 5 şirket nezdinde, sürecin sağlıklı işleyebilmesi için gerçekleştirilen düzenlemeler şöyledir:

⁵⁷⁷ A.e., s.146.

⁵⁷⁸ Özelleştirme faaliyetlerini finanse etmenin diğer bir kaynağı, ihale evrakının satışından sağlanan gelirdi. Örneğin, ENTel'in ihale evrakı 20.000 USD'ye ve GdE'ninki ihalecinin ilgi duyduğu şirketlerin sayısına bağlı olarak 40.000 ila 60.000 USD arasında satıldı.

⁵⁷⁹ Eker, a.e., s.110.

⁵⁸⁰ A.e., s.110.

⁵⁸¹ C Sınıfı hisseler stratejik satışta yatırımcı tarafından ödenen hisse-başı fiyattan arz edildi. Bu hisselerle denk gelen temettüler, tahsil edilen miktar C Sınıfı paketin toplam değerine eşit olana kadar rehin hesaplarında tutulmaktadır. O andan itibaren çalışanlara bu hisselerin tam mülkiyeti verilmektedir.

⁵⁸² Çalışanların C Sınıfı hisselerin yalnızca %2'sini aldıkları hidroelektrik projelerin satışlarındaki durum da aynıydı.

- **Danışmanların İşe Alınması**

Ele alınacak bu 5 şirketin tüm işlemlerinde uluslar arası ve yurt içi firmalar, rekabetçi bir bazda özelleştirmenin çeşitli yönlerine yardım etmek için kiralandı. İşlemler genelde önde gelen finansal bir danışmanı (yatırım bankası) ve yeniden yapılanma, hukuk ve değerlendirme konularında çalışan çeşitli diğer firmaları içermektedir.⁵⁸³

Danışmanlar her teşebbüs için oluşturulan özelleştirme komitelerine danışmanlık yaptılar. Genelde onların ücreti harcamalara dayalı sabit bir ücreti ve/veya satış değerine bağlı bir başarı primini içermektedir.⁵⁸⁴

- **Özelleştirilecek Şirketlerin Pazarlanması**

Finansal danışmanlar öncelikle işlemlerin potansiyel alıcılara pazarlanmasından sorumluydular. Dünya Bankası da pazarlama çabasına yardımcı oldu. Bu sürecin parçası olarak, İkili Komisyonun üyeleri, her bir özelleştirme komitesi ve ilgili görevliler sunumlar yaptılar. Bu toplantıların odağı, işlem detaylarıydı. Bununla birlikte ENTel gibi daha önceki özelleştirmelerde vurgu, o dönemde uluslar arası yatırımcıların başlıca kaygısı olan ülkenin dış borcunun hükümet tarafından yönetilmesine yapılmaktaydı. Bu çalışmalar sonraki diğer KIT özelleştirmelerinin daha verimli ve etkin olmasıyla sonuçlandı.⁵⁸⁵

- **Özelleştirilecek Şirketlerin Değerlemesi**

Arjantin yasası özelleştirilecek teşebbüsün varlıklarının değerlendirilmesinin, her şirket için minimum bir değer belirleyen Ulusal Kalkınma Bankası (BANADE) tarafından yapılmasını gerektirmektedir. Varlık değerlendirilmesi BANADE'nin sorumluluğu iken, borç ödemesinin koşulları Finans Müsteşarlığı tarafından belirlendi ve kamu teşebbüsleri denetleme ajansı Sindicatura General de Empresas Publicas (SIGEP) tarafından denetlendi. Çoğu durumda finansal danışmanların sorumluluğu değerlendirme çalışmasına yardımcı içermektedir. YPF'nin merkezi petrol rezerv alanları gibi özel varlıklarının değerlendirilmesi de bağımsız danışmanlar tarafından yapıldı, oysaki ikincil petrol rezerv alanlarının değerlendirilmesi hiç yapılmadı. ENTel örneği hariç, değerlendirmeler bir kere hesaplandıktan sonra tekrar eleştirilmedi ve değiştirilmedi.⁵⁸⁶

⁵⁸³ Pablo Roje ve Jeffrey Hoberman, "Deregulation in Argentina: A Policy Maker's View", **The Quarterly Review of Economics and Finance**, 36(2), 1996, s.13.

⁵⁸⁴ a.e., s.14.

⁵⁸⁵ Abdülkadir Göktaş, "Arjantin ve Fransa'da Özelleştirme", **Maliye Dergisi**, 2001, s.16.

⁵⁸⁶ Karagöz, a.e., s.12.

- **Ön-Yeterlilik Kriteri**

Tüm beş işlem uluslar arası açık artırma prosedürlerine dayanmaktaydı ve potansiyel alıcıların ön yeterliliğini gerektirmekteydi. Bazı örneklerde endüstride mülkiyetin merkezileşmesini engellemek için belirli kısıtlamalar konuldu.⁵⁸⁷ Baştaki iki ön yeterlilik kriteri, varlık zorunluluklarına ve endüstri tecrübesine ilişkindir.

⁵⁸⁷ Sabastian Galliani ve Diego Petrocolla, “The Changing Role of the Public Sector: An Ex-Post View of the Privatization Process in Argentina”, **The Quarterly Review of Economics and Finance**, Special Issue, 36(2), 1994, s.34.

Tablo 28. Varlık ve Tecrübe Gereklilikleri

Şirket	Varlık Gerekliliği (milyar USD)	Operatörlerin Tecrübesi	Diğer
ENTel	- Kombine varlıklar: 4,0 - Şunların Minimum Net Varlıkları: *Yabancı Ana grubun: 1,0 *Yabancı Yan Grubun: 0,5 *Yerel Ana Grubun: 0,3 *Yerel Yan Grubun: 0,2	- 1.5 milyon müşteri - Konsorsiyumun özsermayesinin %10'unun mülkiyeti -Konsorsiyumun hisselerinin en azından %20'sine sahip bir veya iki üye	Şu konularda performans garantisi: - Bağlantı için 15 günlük bekleme süresinden daha azı - Enformasyon ve tamir için çağrılara cevap zamanında %80 etkinlik
SEGBA - Üretim - Dağıtım	- Varlıklar: 0,2 - Edenor: 0,7 - Edesur: 0,7 - Edelap: 0,1	Zorunluluk yok - Asgari 4 yıllık tecrübe - Konsorsiyumun %20 mülkiyeti	- Net değer olarak 150 milyon USD - Geçen 3 yıl zarfında varlık değerinde %10 artış
GdE - İletim - Dağıtım	Şunların Asgari Net Değeri: -Transportadora del Gas del Sur: 0,4 - Transportadora del Gas del Norte: 0,2 -0,2 (Metropolitana)'den 0,05 kadar (Noroeste ve Cuyana) aralıkta	-Asgari 5 yıllık tecrübe -Asgari sayıda geride kalan müşteri*	
OSN	Net Değer: 0,75	-10 milyon insana hizmet -Yıllık faturalar>600 milyon USD	-2 milyar USD borca girme gücü
YPF**	Değişmektedir	Değişmektedir	Değişmektedir

Kaynak. Sabastian Galliani ve Diego Petrocolla, "The Changing Role of the Public Sector: An Ex-Post View of the Privatization Process in Argentina", **The Quarterly Review of Economics and Finance**, Special Issue, 36(2), 1994, s.35.

* 100.000 ve 500.000 aralığında

**Olaydan olaya değişiklik göstermekteydi.

• Yoğunlaşma Karşıtı Tedbirler

Mülkiyet yoğunlaşmasını engellemek için, bazı örneklerde ihale kısıtlamaları uygulandı. SEGBA'da herhangi bir dağıtım şirketini satın alan bir konsorsiyumun üyeleri, bir nakliye şirketinde çoğunluk hissesine sahip olmaktan alıkonulmaktaydı. İhaleye girenler aynı zamanda toplam yüklenen elektrik üretim kapasitesinin %10'undan daha fazlasını elde etmekten alıkonulmaktaydı. GdE kısıtlamalarından

oluşturulan gaz şirketlerinin satışında, hiçbir tekil ihaleci bir iletim şirketinden daha fazlasında çoğunluk hissesi elde edemezdi ya da iki dağıtım şirketi veya bir iletim ve bir dağıtım şirketi satın alamazdı. YPF örneğinde, ortak girişimleri kazananlar (%35 ve 50 arasında öz sermaye ile) kendi ortak-girişim haklarını YPF'nin onayı olmaksızın üçüncü taraflara transfer edemezdi.⁵⁸⁸

Bununla birlikte varlıkların özellikle yerel şirket grupları tarafından genel yoğunlaşması meselesi açık bir şekilde ele alınmadı ve özelleştirme konusundaki kamu tartışmalarında ihtilaflı bir konu olarak kaldı.

- **Özelleştirme Sürecinin Şeffaflığı**

Beş özelleştirme sürecinin tümünün şeffaflığı, ihale kurallarının doğası ve ilgili koşullar tarafından belirlendi. İlk proje olan ENTel'in özelleştirilmesi, en az şeffaf olanıydı. Bu nispi tecrübesizlikten, hızdan, potansiyel sonuçlarla ilgili belirsizlikten ve özelleştirmeye siyasi muhalefetten kaynaklanmaktaydı. İhale kuralları çeşitli defalar değiştirildi. Örneğin sabit varlıkların ilk küme değeri düşürüldü, asgari operatör varlık zorunlulukları ihaleden kısa süre önce yükseltildi ve ücret belirleme prosedürleri ihaleden hemen sonra revize edildi.⁵⁸⁹

Bununla birlikte, özelleştirme yetkilileri ENTel örneğinden bir şeyler öğrendi. Bu çalışmada yer verilen diğer dört firmanın sonradan SEGBA ile başlayarak özelleştirilmesi, çok daha şeffaftı. İhale kuralları gazetelerde yayınlandı ve SIGEP süreci denetledi.⁵⁹⁰

3.3.3. Arjantin'de KİT' lerin Özelleştirilmesi

Arjantin'de kamu işletmeleri, öteden beri kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve tabii kaynakların işlenmesinde belirleyici bir role sahip oldular. Kamu işletmeleri, ithal ikameli sanayileşmenin ilk aşamasında stratejik eşgüdüm sağlama rolünü üstlendiler. Arjantin özelleştirme sürecinin dikkate değer özelliği, hızı ve genişliğidir. Bu program;

- Rekabete açık işletmeleri,
- Hem doğal hem de rekabetin girebileceği sınırlı sayıdaki monopoller,
- Birçok alanda kamu hizmetlerinin özel girişimcilerce sağlanmasını öngören anlaşmaları kapsamıştır.⁵⁹¹

⁵⁸⁸ Göktaş, a.e., s.17.

⁵⁸⁹ A.e., s.18.

⁵⁹⁰ Galliani and Petrocolla, a.e., s.36.

⁵⁹¹ Bilgin, a.e., s. 119

Arjantin'deki özelleştirme uygulamaları, hızlı bir süreç takip etmiş ve bu yönüyle de dikkatleri üzerine çekmiş şok bir programı içermektedir. Arjantin'de özelleştirmenin kökenleri Meksika'da olduğu gibi 1982 sonrasına dayanmaktadır. Özelleştirme fikri ilk defa 1983 yılında gündeme gelmiştir. 1983 Aralık Ayında, Alfonsin iktidara geldiğinde özelleştirme uygulaması başlatılmıştır. Ekonominin içinde bulunduğu bunalımı aşmak amacıyla, IMF önerilerine uygun olarak hazırlanan Austral Planı çerçevesinde özleştirme faaliyetlerine başlanacağı öngörülmüştür. Ancak bu plan başarılı olamamıştır.⁵⁹² Raul Alfonsin hükümetinin bütün çabalarına rağmen, özel sektöre çok az teşebbüs transfer edilebilmiştir. Bu dönemde özellikle dış borçlardan kaynaklanan durgunluk ve siyasi problemlerinden dolayı hükümet kararsızlık içinde bulunuyordu.⁵⁹³

Söz konusu dönem zarfında sadece dört kamu işletmesi özelleştirilmiş ve bunlardan toplam 32 milyon dolar tutarında mütevazı bir gelir kaynağı elde edilmiştir. Ancak, 1989 yılının Temmuz ayında iktidara gelen Carlos Menem hükümeti, acil bir istikrar programını başlatmıştır. Çünkü enflasyon oranı % 200'e çıkmış ve dış borç krizi çıkmıştır. Ülkede özelleştirme uygulamalarına geçilmesinin diğer bir nedeni de kamu borçlanma gereksiniminin % 18'e yükselmiş olmasıdır. 1990-1993 yılları arasında Arjantin, Meksika örneğinden daha kapsamlı bir özelleştirme programını oldukça sınırlı bir zaman dilimi içerisinde uygulamayı başaraabilmiştir.⁵⁹⁴

Carlos Menem hükümetinin, halkı, ithal ikameci ve korumacı olan ülke ekonomisini, verimsizleşen, etkinliğini yitiren kamu kuruluşlarının satışı ile düzelterceğine dair inandırması ile özelleştirme uygulamalarına gerçek anlamda başlanmıştır. Hükümet, 2000 yılına gelindiğinde iflas düzeyinde olan ekonomiyi, 2005 yılında 73 milyar \$ sermaye stokuna çıkartmıştır. Medyadan metroya, petrokimyadan telekomünikasyona birçok konuda özelleştirme yapmıştır. Hatta Buanes Aires belediyesinin mezarlığı bile bu dönemde özelleştirilmiştir.⁵⁹⁵

Arjantin'de özelleştirme sürecini dört aşamada incelemek mümkündür. Birinci aşamada, özelleştirme kamu dış borçlarının büyük oranda azaltılmasına yaradı. Hükümet bunu yapmak için daha önceki dönemlerde fiyatlardaki artışların en belirgin olduğu ve devletin düzenleyici rolünün daha az olduğu sektörlerdeki kamu

⁵⁹² Akdiş, a.e., s.16.

⁵⁹³ Bilgin, a.e., s.120.

⁵⁹⁴ Avşar, a.e., s.149.

⁵⁹⁵ Eker, a.e., s 110.

işletmelerini elden çıkardı. Bu aşamada zelleştirme, kamu otoritelerinin satılan işletmelerde fiyata nasıl öncelik verdiklerini gösteren açık bir örnek oluşturdu.⁵⁹⁶

Bu ülkede zelleştirme uygulamalarına Ulusal Telekomünikasyon Kurumu ve “Aerolines Arjentinasi” adlı havayolu işletmesiyle başlanmış, 1991 yılı sonuna kadar ulusal telefon işletmesinin % 60’ı, havayolu şirketinin ise % 85’i özelleştirilmiştir. Bunlara ilaveten 5.000 km’lik demiryolu hattı özelleştirilmiş, 10.000 km’lik karayolu taşımacılığı paralı hale getirilmiştir. Ayrıca 70 petrol sahası, 6 Petro kimya tesisi, 2 TV kanalı ve 9 radyo istasyonu da özelleştirilen kuruluşlar arasındaki yerlerini almışlardır. Bu zelleştirme sürecini daha da hızlandırmak için kamu kuruluşlarının hisse senetlerinin bir bölümü 21 ülkede 200 kadar şirkete satılmıştır. Bunların dışında devletin petrol arama, tesis kurma ve işletme alanındaki tekeli ile elektrik üretimi ve dağıtımı alanındaki tekeli kaldırılarak bu alanlar özel sektöre bırakılmıştır. Bu uygulama sonucunda petrol arama ve işletme haklarının devrinden 458,3 milyon dolar, elektrik üretim ve dağıtım haklarından da 313 milyon dolar nakit gelir ve 1,1 milyar dolar borç silinmesi gerçekleştirilmiştir. Arjantin’deki zelleştirme programının içinde ayrıca diğer elektrik santralleri, ulaştırma sektörü, otoyollar, havaalanı hizmetleri, posta hizmetleri, bankacılık ve sigortacılık sektörü ile YPF Petrol şirketinin varlıkları yer almaktadır. Arjantin’de ilgili dönem boyunca yapılan zelleştirme uygulamalarıyla, 1992 yılı sonu itibariyle, 8,8 milyar dolar nakit, 13,6 milyar dolar dış bora karşılık ve 2,2 milyar da geçmiş dönem mali yükümlülüklerinin yeni şirketlere devri olmak üzere, toplam 24,6 milyar dolar gelir elde edilmiştir.⁵⁹⁷

İkinci aşamada, petrol rezervlerinin ve ENTEL hisselerinin satışı konvertibilite planının yürürlüğe konulması sırasında hükümetin karşı karşıya kaldığı kısa vadeli nakit baskısını hafifletmiştir. Konvertibilite Kanunu, Merkez Bankası işlemleri için sınırlandırıcı kurallar getirdi. Bu aşamada hedef, enflasyonu durdurmak ve devlet btçesini denkleştirmektir. Hükümet, kredibilitesini artırmak için çok sıkı bir parasal ve mali uygulamalar kabul etti. Ekonomiyi enflasyonist ortamdan çıkarmak için konvertibilite planı sözleşmelerin enflasyona endekslenmesini yasakladı ve bu durum özelleştirilen şirketlerin sözleşmelerinin yeniden düzenlenmesini gerekli kıldı.⁵⁹⁸

⁵⁹⁶ Roje ve Hoberman, a.e.,s. 36.

⁵⁹⁷ Metin Kilci, **KİT’lerin özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Yayını No:2340, 1994, s.59.

⁵⁹⁸ Esin şen, **Arjantin lke Raporu**, İGEME Yayınları, Ankara, 2009, s.123.

Görüldüğü üzere, özelleştirmenin 1 ve 2. aşamalarında, özelleştirmeye öncelikle mali bir araç olarak bakıldı ve sıkı bir mali politika unsuru olarak Arjantin Yönetiminin ulusal ve uluslararası düzeydeki itibarına olumlu etkide bulunabileceği düşünüldü. Bu aşamalarda, Arjantin Yönetimi kitlesel bir şekilde kamu işletmelerini özelleştirmek suretiyle bu işletmelerin büyük tutarlara ulaşan açıklarından kurtuldu ve bu sayede, mevcut ve gelecekteki kamu açıklarını azaltma ve borçlarını ödeme kapasitesine sahip olabilmıştır. Özelleştirilen firmalarca üretilen ürünlerin fiyatlarında dikkate değer şekilde artırılması, vergi gelirleri açısından olumlu etkide bulunmuştur. Ayrıca, devlet yeterli düzeyde borç elde etme potansiyeline sahip olmuştur. Arjantin dış borçların yeni bir takvime bağlanmasına ilişkin Brady Planına katılma imkânını elde etti ve devletin kısa vadeli nakit akışından doğan zorluklarını da azaltmıştır⁵⁹⁹.

Üçüncü aşamada, Brady Planının imzalanmasından ve hükümet bütçesinin dengelenmesinden sonra, mali hedefler ikinci plana atıldı. Bundan sonra, Arjantin Yönetimi ekonomide etkinlik unsuruna önceki aşamalardan daha fazla önem vermeye başladı. Diğer taraftan, hükümet özelleştirme sürecinde etkinliği artıracak tedbirler de aldı. Bu aşamada, özelleştirme ekonominin etkinlik ve verimliliğini artırmaya yönelik yapısal reform politikasının bir aracı olarak görüldü. Bu dönemde, hükümet sosyal güvenlik sistemini de yeniden yapılandırdı.⁶⁰⁰

Son olarak, 1995’de özelleştirme programı, yeniden mali hedefleri ön plana çıkaran dördüncü aşamaya girdi. Dört yıllık hızlı büyüme döneminden sonra gelen durgunluk nedeniyle, hükümet kısa vadeli nakit baskısı ile karşılaştı. Bu aşamada, üçüncü aşamada kısmen özelleştirilen şirketlerin hisse senetleri satılmaya çalışıldı.⁶⁰¹

Arjantin’in özelleştirme programının önemli bir özelliği, sendikaların bir istisna ile özelleştirme planlarını kabul etmesiydi. Bu, cömert işten çıkarma ödemeleri ve diğer faydalar, işçi hisse mülkiyet planı ve yeni şirketler tarafından sunulan çeşitli eğitim ve yeniden eğitim programlarından kaynaklanmaktaydı. Arjantin’deki siyasi iklim de halkın özelleştirmeye muhalefetlerinde sendikaları destekleme ihtimalinin olmaması şeklindeydi.⁶⁰²

Hükümetin ilk başlardaki bir sendika muhalefeti olayına sert cevabı da sendikaların sonrasında özelleştirmenin kaçınılmazlığını kabulüne katkı sağladı. Tek

⁵⁹⁹ Karagöz, a.e., s.7

⁶⁰⁰ A.e.,s.8.

⁶⁰¹ Galliani ve Petrocolla, a.e., s.35.

⁶⁰² A.e., s.34.

direnç ENTel'in özelleştirme-karşıtı çoğunluk ile özelleştirme-yanlısı azınlık arasında dağılan Buenos Aires sendikası olan FOETRA'dan geldi. FOETRA'nın özelleştirme sürecini engellediği açıkça anlaşıldığı zaman, hükümet onu yasadışı ilan ederek cevap verdi. Hükümetin özelleştirme programının başında FOETRA'ya sert muamelesi, hükümetin özelleştirme sürecine bağlılığını teyit etti ve muhtemelen sonraki özelleştirmelere direncin olmamasına katkı sağladı.⁶⁰³

Arjantin'de bu dört aşamada gerçekleştirilen özelleştirmeler içinde yer alan şirketlerin tamamına ait bilgilere ulaşamadığımızdan, bu çalışmada sınırlı sayıda teşebbüsün özelleştirme süreci ve özelleştirme sonrası durumları ele alınacaktır. Ancak bu teşebbüsler demiryolu ve havayolu endüstrileri hariç Arjantin'deki tüm kamu sektörlerini temsil eden büyük ölçekli şirketlerdir. Bunlar temel hizmetleri tedarik eden dört doğal tekeli ve petrolün çıkartılmasına, rafine edilmesi ve pazarlanmasını üstlenen bir devlet tekeli içerilmektedir.

İncelenen bu beş büyük teşebbüs şunlardır;

- Ulusal telekomünikasyon teşebbüsü olan Empresa Nacional de Telecomunicaciones de Argentina (ENTel),
- Buenos Aires'in Büyükşehir Bölgesinin elektrik tedarikçisi olan Servicios Electricos del Gran Buenos Aires (SEGBA),
- Doğal gaz taşıma ve dağıtım şirketi olan Gas del Estado (GdE),
- Buenos Aires'in Büyükşehir Bölgesinin su ve atık suyu hizmetlerinin tedarikçisi olan Obras Sanitarias de la Nacion (OSN),
- Ulusal petrol şirketi olan Yacimientos Petroliferos Fiscales (YPF).

Tablo 29 beş KİT'in özelleştirme zamanındaki temel karakteristiklerinin bir özetini ve bunun yanı sıra özelleştirme tarihlerini vermektedir.⁶⁰⁴

⁶⁰³ A.e., s.35.

⁶⁰⁴ M.A. Abdala, "Distributional Impact Evaluation of Divestiture in a High-Inflation Economy: The Case of ENTel Argentina." **Ph. D. Dissertation**, Boston University, Boston, 1992, s.23.

Tablo 29. Özelleştirme Zamanında Beş KIT

Şirket	Endüstri	Net Kâr/Zarar (Milyon USD)	Çalışanların Sayısı*	Özelleştirme Tarihi
ENTel	Telekom	-577 (1988 yılı)	42.908	Kasım-1990
SEGBA	Elektrik	-563 (1991 yılı)	15.806	Ağustos-1992
GdE	Doğal Gaz	-841 (1992 yılı)	10.273	Ocak-1993
OSN	Su/Atık Su	-23 (1992 yılı)	7.500	Kasım-1992
YPF	Petrol	256 (1992 yılı)	10.600	Şubat-1993

Kaynak. M.A.Abdala, "Distributional Impact Evaluation of Divestiture in a High-Inflation Economy: The Case of ENTel Argentina." **Ph.D. Dissertation**, Boston University, Boston, 1992, s.23.

* Çalışanların sayısı özelleştirme öncesi işten çıkarılanları yansıtmaktadır.

Özelleştirilen çoğu şirkette olduğu gibi bu beş büyük KİT de özelleştirme öncesinde bir dizi yeniden yapılanmaya tabi tutulmuştur. Bu şirketlerin geçirdiği yeniden yapılanma süreçleri şöyledir:.

Öncelikle Arjantin Kamu Sektörü Reform Yasası gereği bu beş büyük KIT (ENTel, SEGBA, GdE, OSN ve YPF) özelleştirme öncesi yasal statüde bir değişikliğe gitmek -ticarileşme süreci- ve hisseleri hâlâ devlet elinde olan müstakil özel tüzel kişilikler veya anonim şirketler olmak zorundaydılar.⁶⁰⁵

Arjantin özelleştirmesinin sürecine bakıldığında, yeniden yapılanma kararları büyük oranda beş komiteye ve araçlara bırakıldı. Onlar beş teşebbüsün özelleştirme öncesi örgütsel, çalışan ve finansal yeniden yapılanmasını düzenlediler.⁶⁰⁶ Arjantin KİT'leri yeniden yapılandırılırken, özelleştirme öncesinde onları baştan aşağı değiştirmeye ya da operasyonel performanslarını desteklemeye yönelik bir girişimde bulunulmadı. Kamu mülkiyeti altında bu tip bir iyileşme elde etmek için yeni fon yatırımı yapılmadı.⁶⁰⁷

• Örgütsel Yeniden Yapılanma

Arjantin'in özelleştirmelerinin dikkat çeken özelliklerinden biri, özel işletmecilere şirketlerin satışı öncesi gerçekleştirilen tekelleşmeden çıkarma derecesidir. Beş KIT'den dördü –ENTel, SEGBA, GdE ve YPF- kapsamlı örgütsel yeniden yapılanmaya girişti. Dördü de tekeldi ve yeniden örgütlenme ile değişimin anahtar güdüsü, özelleştirme sonrası rekabeti geliştirmektir. YPF örneğinde olduğu

⁶⁰⁵ A.Hill and M.A. Abdala, **Regulation, Institutions and Commitment: Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector**, World Bank Publication, 1993, s.43.

⁶⁰⁶ A. Galal, "Does Divestiture Matter? A Framework for Learning from Experience.", **Mimeo**, Washington DC, 1990.

⁶⁰⁷ Hill and Abdala, **a.e.**, s.43.

gibi bu tip yeniden yapılanmanın tamamlanacak işlemleri daha kolay hale getireceği de düşünülmektedir. Özelleştirme öncesi organize şekilde yeniden yapılandırılmayan ya da değiştirilmeyen tek tekel, su işlerine bakan OSN idi. OSN sistemin entegrasyonunu sağlamak için değiştirilmedi. Şirkete olduğu gibi teklif sunmak, işlemin tamamlanmasını hızlandırdı.⁶⁰⁸

Değiştirilen dört tekelden ENTel coğrafi olarak iki bölgeye (kuzey ve güney) ve işlevsel olarak üç alana (temel, uluslar arası ve rekabetçi hizmetler) bölündü. Sonuç olarak dört birim yaratıldı: temel yurt içi telefon hizmetlerini sağlayan iki bölgesel şirket, kuzey bölgesinde Telecom ve güney bölgesinde Telefonica; uluslar arası bir telekomünikasyon şirketi, Telintar; katma değer hizmetleri sağlayan bir şirket, Startel. SEGBA yatay ve dikey olarak dört üretim ve üç dağıtım şirketine bölündü. GdE de yatay ve dikey olarak iki nakliye ve sekiz dağıtım şirketine bölündü. En kapsamlı ve sistematik yeniden yapılanma, YPF örneğinde yapıldı. Bu teşebbüs keşif ve çıkarma için, bazı örneklerde ortak girişimler ve imtiyazlar yoluyla imalat yönü baskın bir işletme birimi olarak yeniden organize edildi.⁶⁰⁹

Tüm beş teşebbüsün hisseleri dört sınıfa bölündü. A Sınıfı hisseler kısmen federal hükümetin elindeydi ve/veya farklı oranlarda stratejik yatırımcılara arz edildi. B Sınıf hisseler yine farklı oranlarda ülke içi ve de uluslar arası sermaye piyasalarında peş peşe arzlar yoluyla halka arz edildi.⁶¹⁰ Toplam ihracın %10'u olan C Sınıfı hisseler, Çalışanların Pay Sahipliği Planı (PPP) gereği yeni şirketlerin bordrolarında kalan işçilere arz edildi. YPF Örneğinde, belirli sayıda Eyalet ve Federal Hükümetlerin elindeki A ve B sınıfı hisseler, D sınıfı içerisinde birleştirildi ve Arjantin ve de yabancı ülkelerde halka arzlar yoluyla arz edildi.⁶¹¹ Organizasyonel yapılanmanın sonucu olarak, Tablo 30'da gösterilen satış ve mülkiyet birimleri kuruldu.

⁶⁰⁸ P.,Wellenious, P. Stern, T. Nulty ve R. Stern, "Restructuring and Managing the Telecommunications Sector", **A World Bank Symposium**, IBRD, Washington DC, 1991, s.56.

⁶⁰⁹ **A.e.**, s.57-58.

⁶¹⁰ Ulusal petrol şirketi YPF örneğinde B Sınıfı hisseler eyalet hükümetlerine de arz edildi.

⁶¹¹ Hill ve Abdala, **a.e.**, s.43.

Tablo 30. Satış Stratejisi: Mülkiyet Yapısı (%)

Satış Yöntemi	Stratejik Yatırımcılar Doğrudan Satış	Halktan Yatırımcılar Halka Arz	Federal Hükümet Doğrudan Satış	Çalışanlar
ENTel ⁶¹²	60	30	0	10
SEGBA ⁶¹³				
Üretim	60-90	0-30	0	10
Dağıtım	51	39	0	10
GdE ⁶¹⁴				
Nakliye	70	25-27	0	3-5
Dağıtım	60-90	0-30	0	10
OSN	0	0	90	10
YPF	Değişken ⁶¹⁵	39 ⁶¹⁶	Değişken	10

Kaynak. A.Hill ve M.A. Abdala, **Regulation, Institutions and Commitment: Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector**, World Bank Publication, 1993, s.44.

- **Finansal Yeniden Yapılanma**

GdE istisna, bu çalışmadaki tüm teşebbüsler finansal yeniden yapılanmaya gitti. Bilançolar özelleştirme öncesi temizlendi, hükümet bu teşebbüslerin borçlarının büyük bir kısmını üstlendi.⁶¹⁷

Beş teşebbüsün toplam 21,1 milyar USD’lik toplam borçlarının, hükümet 15,2 milyar USD’sini (%72) üstlendi. Bu ENTel’in borçlarının 1,8 milyar USD’sini (%82), SEGBA’nın 4,5 milyar USD’sini (%92), GdE’nin 0,2 milyar USD’sini (%9), OSN’nin 0,2 milyar USD’sini (%100) ve YPF’nin 8,5 milyar USD’sini (%76) içermektedir. YPF’nin Hazine tarafından üstlenilen 8,5 milyar USD’lik borcu, çok uluslu organizasyonlara olan 5,2 milyar USD’yi içermektedir. Brady Planı gereği

⁶¹² Temel telefon hizmetleri sağlayan iki telefon şirketi Telefonica ve Telecom.

⁶¹³ Dört elektrik üretim şirketi Central Costanera, Central Puerto, Central Dock Sud ve Central Pedro de Mendoza; üç elektrik dağıtım şirketi, Edenor, Edesur ve Edelap.

⁶¹⁴ İki doğal gaz nakliye şirketi Transportadora de Gas del Norte ve Transportadora de Gas del Sur ve sekiz doğal gaz dağıtım şirketi, Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte, Distribuidora de Gas Metropolitana, Distribuidora de Gas del Litoral, Distribuidora de Gas Pampeana, Distribuidora de Gas Noroeste, Distribuidora de Gas del Centro, Distribuidora de Gas del Sur, Distribuidora de Gas Cuyana.

⁶¹⁵ YPF organizasyonel açıdan farklı varlık ve faaliyetleri elinde bulunduran imalat yönlü ve imalat dışı işler şeklinde yeniden yapılandı. Diğer varlık ve faaliyetler satıldı.

⁶¹⁶ A ve B sınıfı hisselerin bir kombinasyonu olan kombine D hisselerinin halka arzı.

⁶¹⁷ Hükümet tarafından devralınan borçlar içerisinde, hükümetin 1992’de imzaladığı Brady Anlaşması gereği yeniden müzakere edilen, yeniden finanse edilen ve azaltılan, uluslararası ajanslara ve ticari bankalara borçlanılan dış borcun bir kısmı da vardı.

hazine aynı zamanda ticari bankalar tarafından elde tutulan 3,3 milyar USD’lik dış borcu da ödedi.⁶¹⁸

OSN örneğinde, bir Dünya Bankası borcu dâhil tüm borçlar hükümet tarafından üstlenildi ve imtiyaz sahibine temiz bir bilanço teklif edildi. GdE yükümlülüklerin bütünün yeni sahiplerine aktarıldığı tek örnek oldu. Borçlar GdE’den yaratılan çeşitli şirketlerin büyüklüğüyle orantılı bir şekilde dağıtıldı; 205 milyon USD (%7,7) en büyük dağıtım şirketine yüklendi. Bununla birlikte Hazine GdE’nin özelleştirme öncesi Inter-American Development Bank’tan (IDB) aldığı 241,3 milyon USD’lik borcu üstlendi. Beş teşebbüsün tüm küçük yükümlülük ve borçları, spesifik olarak her teşebbüs için özelleştirme sonrası istekleri ele almak vs. için kurulan özel devlete ait bakiye şirketlerine yüklendi.⁶¹⁹ Arjantin hükümetini borçları üstlenmek için motive eden faktörlerden biri, KİT’lerin borçlarının büyük bir kısmının, özellikle uluslararası ajanslara borçlanılan dış borcun hükümet tarafından garanti edilmesi idi ve bu garantiler şirketlere özelleştirildikten sonra uygulanamazdı.

Tablo 31. Finansal Yeniden Yapılanma (Milyon USD)

Teşebbüs	Özelleştirme Tarihinde		Hazine		Yeni Şirketler	
	Toplam Borçlar		Miktar	%	Miktar	%
ENTel	2,14		1,76	82	0,38	18
SEGBA	4,82		4,45 ⁶²⁰	92	0,37	8
GdE	2,66		0,24	9	2,42	91
OSN	0,24		0,24	100	0	0
YPF	11,28		8,54	76	2,74	24
Toplam	21,14		15,23	72	5,91	28

Kaynak. Myrna Alexander and Carlos Corti, “Argentina’s Privatization Program: Experience, Issues and Lessons”, **Development in Practice Series**, World Bank, Washington D.C, 1993, s.19.

Özelleştirme öncesi işçinin yeniden yapılandırılması tezin konusu gereği bir sonraki başlıkta değerlendirilmiştir.

⁶¹⁸ Myrna Alexander and Carlos Corti, “Argentina’s Privatization Program: Experience, Issues and Lessons”, **Development in Practice Series**, World Bank, Washington D.C, 1993, s.18.

⁶¹⁹ A.e., s.18.

⁶²⁰ Bu miktarın 3,02 milyar USD’si SEGBA’nın diğer KİT’lere, sosyal güvenlik sistemine ve Hazineye olan ödenmemiş borçlarını temsil eder ve bunlar silindi. Bundan dolayı realitede hükümet ticari ve finansal borçların sadece 1,43 milyar USD’lik kısmını üstlendi.

3.3.4. Arjantin’de Özelleştirmelerin İstihdam Etkisi

İşçiler her özelleştirmede anahtar paydaştır. Özelleştirmeye direnen hükümetler sıklıkla özelleştirmenin istihdam üzerindeki negatif etkilerinden endişelenirler. Arjantin’de işçi sendikalarının muhalefeti, farklı hükümetlerin özelleştirme girişimlerini uzun süre sindirmiştir. Arjantin’in sendika anlayışı ve geniş bazlı işçi desteğini garanti altına almak için kullanılan enstrümanlar ve imtiyazlar, özelleştirmeye kalkışan hükümetlerin ve uygulamacıların üzerinde çalıştığı hassas konuların başında gelir.

Arjantin’de özelleştirmelerin istihdam etkisi araştırılırken; özelleştirme öncesi yeniden yapılanma sürecinde meydana gelen gelişmeler ile özelleştirme sonrasında yaşanan işçi hareketleri ayrı ayrı ele alınmalıdır. Diğer ülkelerden farklı olarak Arjantin’de gerçekleştirilen özelleştirmeler öncesi hazırlık safhası da önemli çalışmaları bünyesinde barındırmaktadır. Özelleştirme öncesinde süreçleri incelenen beş şirkette gerçekleştirilen işçilerin yeniden yapılandırılması çalışmaları ise şöyledir:

Özelleştirme öncesi yeniden yapılanmadan etkilenen işçilerin sayısı, teşebbüslere göre farklılıklar gösterir. Tablo 32 beş teşebbüsün özelleştirilmesinden önceki istihdam değişikliklerinin bir özetidir. ENTel örneğinde sınırlı emek azalması vardı (işçilerin %3,2’sini temsil eden 1.431 işçi), oysaki SEGBA örneğinde işçilerin sayısı %22 azaltıldı. GdE ve OSN için hiçbir işten atma söz konusu olmadı.⁶²¹ GdE’nin resmi satış evrakı özel şirketlerin teşebbüsteki bütün çalışanları tutması gerektiğini belirtmekteydi. En şiddetli özelleştirme öncesi çalışanların yeniden yapılandırılması örneği, yaklaşık 27.000 çalışanın azaltıldığı (işgücü toplamının %72’si) YPF’de idi. Bununla birlikte, bu sayılar kontratlı işçileri içermektedir ve yeni oluşturulan esas faaliyet dışı işlerin etkisini yansıtır.⁶²²

⁶²¹ Hem GdE ve OSN’de özelleştirme sonrası yeniden yapılanmanın büyüklüğü diğer örneklerdekinden daha büyüktü.

⁶²² Birgitta T. Beck, Erik Johanson and David H. Fretwell, **Privatization and Restructuring: Issues Related to Divestiture of Labor and Social Assets**, World Bank, Washington, D.C., 1995, s.54.

Tablo 32. Özelleştirme-Öncesi İşçi Yeniden Yapılandırılması

Şirket	Özelleştirme Tarihi	Çalışanların Sayısı		Değişim (%)
		Özelleştirme Öncesi	Özelleştirme Esnasında	
ENTel	Kasım-90	44.339	42.908	-3
SEGBA	Ağustos-92	20.271	15.086	-22
GdE	Ocak-93	10.273	10.273	0
OSN	Kasım-92	7.500	7.500	0
YPF	Şubat-93	37.400	10.600	-72
Toplam		119.783	87.087	-27

Kaynak. Birgitta T. Beck, Erik Johanson and David H. Fretwell, **Privatization and Restructuring: Issues Related to Divestiture of Labor and Social Assets**, World Bank, Washington, D.C., 1995, s.55.

Arjantin’de ele alınan bu beş büyük özelleştirme işlemine (Telekom, elektrik, doğal gaz, su ve atık su, enerji) ilave olarak demiryolu ve çelik dâhil diğer sektörlerde de büyük istihdam düşüşleri yaşandı. Düşük verimlilik ve sendikaların yönetim kararlarına müdahalesi, devlet sektöründeki zarar eden teşebbüslerin maliyetini o kadar yüksek seviyede tuttu ki, hükümet özelleştirmeyi kolaylaştırmak için gerekli istihdam reformlarını yapmaya razı oldu.⁶²³

Tablo 33. Arjantin’de Özelleştirmeler Sonrasında İşgücü Azaltışları

Teşebbüs	Özelleştirme Esnasında İstihdam	Özelleştirme Sonrası İstihdam	% Değişim
ENTel (Telekom)	44.908	37.274	-17
GdE (Doğalgaz)	10.273	6.986	-32
OSN (Su, atık su)	7.500	3.750	-50
SEGBA (Elektrik)	15.806	11.222	-29
YPF (Petrol)	10.600	10.600	0
FAA (Demiryolları)	92.500	18.000	-81
SOMISA (Çelik)	12.000	6.000	-50
Toplam	193.587	93.832	-52

Kaynak. Ron Kopicki and Louis S. Thompson, “Best Methods of Railway Restructuring and Privatization”, **Cofinancing and Financial Advisory Services (CFS) Discussion Paper 111**, World Bank, Washington, D.C., 1995, s.34.

Hafeez Shaikh, **Argentina Privatization Program: A Review of Five Cases**, World Bank, Private Sector Development Department, Washington, D.C., 1996, s.52.

Çalışmaya ilave edilenn iki teşebbüsten ilki olan Arjantin’in demiryolu teşebbüsünün (FA) özelleştirilmesi, FA’nın üç farklı operasyona –yük, şehir içi yolcu ve banliyö treni- bölündüğü tarih olan 1990’da başladı. Yük şebekesi, beşi Ekim 1993 itibarıyla özelleştirilmiş olan altı farklı imtiyaza bölündü. Haziran 1995’e kadar ikisi

⁶²³ A.e., s.55.

dışında tüm banliyö hatları özel ellerde iken, şehir içi yolcu hizmetleri eyaletlere teklif edildi ya da terk edildi. Bu süreç beş yıldan az bir sürede yaklaşık 80.000 işçi kaybını içermektedir.⁶²⁴

Çelik sektöründe faaliyet gösteren SOMISA şirketinde ise özelleştirme sonrasında büyük işçi kayıpları yaşandı. Çalışanların yaklaşık %50 si özelleştirme sonrası birkaç yıl içerisinde işten çıkarıldı.⁶²⁵

Arjantin işgücünün yeniden yapılandırılmasında karmaşık bir yaklaşım sergilediğinden bahsetmiştik. Çoğu sektörde yeniden yapılanma, kısmen hükümet tarafından satış öncesi yapılmış ve kısmen de yeni özel yatırımcılara bırakılmıştır. Entel örneğinde istihdamdaki toplam %20 lik azalmanın %17'si özelleştirme sonrası gerçekleşirken, Segba'da işgücü özelleştirme öncesi %22 ve özelleştirme sonrası %29 oranında azaltılmıştır. Aksine, GdE'de çalışanların yeniden yapılanması tamamen yeni sahiplerine bırakıldı. Yatırımcıların kendi işgücünü yeniden yapılandırılmış iş gücü havuzundan ihtiyaca göre seçmesine imkân verilirken, hükümet diğer teşvikleri sağladı ve işten çıkartılan işçiler için bir sosyal ağ inşa etti. Aralık 1993 itibarıyla istihdam %32 azaltıldı.⁶²⁶

Benzer şekilde, OSN örneğinde (Buenos Aires'teki su ve atık su hizmetleri) özelleştirmeden önce hiçbir iş gücünü işten çıkarma gerçekleşmedi, ancak buna karşılık hükümet çalışanların tazminatını finanse etmede özel imtiyaz sahipleriyle bir maliyet paylaşımı anlaşmasına girmiştir. Buenos Aires su imtiyazında işgücü, operasyonların başlamasından sonraki altı ay içerisinde yaklaşık %50 azaltıldı. 7.500 kadar çalışan, imtiyaz sahibi tarafından mevcut anlaşmalar temelinde değerlendirildi. Yeni şirket 3.750 işçiyi Kasım 1993 itibarıyla imtiyaz anlaşmasına uygun şekilde serbest bıraktı.⁶²⁷

Özelleştirme öncesinde işgücünün yeniden yapılandırma süreci ve özelleştirme süreci sonrasında yaşanan iş kayıpları değerlendirildiğinde; özelleştirme öncesi sadece 5 şirkette yaklaşık %27 oranında bir istihdam kaybı yaşanırken, özelleştirme

⁶²⁴ Hafeez Shaikh, **Argentina Privatization Program: A Review of Five Cases**, World Bank, Private Sector Development Department, Washington, D.C., 1996, s.52.

⁶²⁵ A.e., s.53.

⁶²⁶ A.e., s.53.

⁶²⁷ Ron Kopicki and Louis S. Thompson, "Best Methods of Railway Restructuring and Privatization", **Cofinancing and Financial Advisory Services (CFS) Discussion Paper 111**, World Bank, Washington, D.C., 1995, s.34.

sonrasında 7 şirkette yaklaşık %52 oranında bir istihdam kaybı görülmüştür. Rakam olarak değerlendirildiğinde özelleştirme öncesi ve sonrası toplam istihdam kaybı 133 bin civarındadır. Bu rakam Arjantin’de gerçekleştirilen tüm özelleştirmelerde yaşanan istihdam kayıpları içerisinde önemli bir miktarı temsil etmektedir. Diğer ülkelerden farklı olarak Arjantin örneğinde özelleştirmeler öncesinde de teşebbüsleri özelleştirmeye hazırlamak amacıyla uzun bir örgütsel, finansal ve işgücü yapılanma süreçleri yaşanmış, bu sayede teşebbüsler, çalışanları, devlet ve söz konusu teşebbüsleri satın alacak olan şirketlerin çıkarları dengelenmeye çalışılmıştır.

3.3.5. Arjantin’de Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları

Ülkeler, özelleştirilecek şirketlerde büyük miktarda işçi fazlası söz konusu olduğunda, işgücü muhalefetini asgariye indirmek, özelleştirmeyi mümkün hale getirmek, özelleştirme esnasında ve sonrasında işten çıkarılan çalışanların yeniden iş hayatına katılmalarını sağlamak ve bu süre zarfında sosyal refah düzeylerini koruyabilmelerini sağlamak için çeşitli aktif ve pasif istihdam politikaları uygulamaktadırlar. Aşağıda Arjantin tarafından uygulanan bir takım aktif ve pasif istihdam politikalarına yer verilmiştir:

- **Tazminat Ödemeleri**

Arjantin’de işgücünü azaltmanın en yaygın kullanılan yöntemi, erken emeklilik ve gönüllü işten ayrılma programlarıdır. Arjantin hükümeti çalışanlara, yasal olarak dikte edilen gereksinimleri aşan tazminat ödeme paketleri sağlayarak, geçici işten çıkarmalara başvurmuştur. Ödemelerin büyüklüğü yasal ve kontrat yükümlülüklerine ve sendikaların gücüne bağlı olarak, farklı sektörlerdeki girişimler arasında büyük oranda değişiklik göstermektedir.⁶²⁸

⁶²⁸ Myrna Alexander and Carlos Corti, “Argentina’s Privatization Program: Experience, Issues and Lessons”, **Development in Practice Series**, World Bank, Washington D.C, 1993, s.25.

Tablo 34. Arjantin’de Tazminat Ödemeleri

Sektör/Girişim	Ortalama Tazminat Ödemesi Büyüklüğü	İşçi Başına Ortalama Miktar	Finansman
Demiryolları (FA) Telekom (Entel) Çelik (SOMISA)	2 yıllık maaş	12.000 USD 25.000 USD 15.000 USD	Devlet, bağışlar Devlet Devlet, ticari bankalar, bağışlar

Kaynak: Myrna Alexander and Carlos Corti, “Argentina’s Privatization Program: Experience, Issues and Lessons”, **Development in Practice Series**, World Bank, Washington D.C, 1993, s.25.

Böylece Arjantin istihdamı büyük ölçüde, çıplak maaşın düşük, birçok çalışanın ikinci işte çalışması ve morallerin düşük olması nedeniyle başarılı olan cömert tazminat ödemeleri (iki-üç yıllık maaş) sayesinde gönüllü bir temelde azaltıldı. Dahası, birçok işçinin ileri yaşta olması, tazminat ödemesini cömert bir emeklilik ikramiyesine denk hale getirdi.⁶²⁹

Arjantin’de bir kereye mahsus tazminat ödemelerinin yönetimi de kolay oldu, finansal ve iktisadi getirileri ise yüksekti. Ulaştırmaya ilişkin devlet teşebbüslerindeki işgücü fazlalığı konusundaki bir çalışma, tazminat ödeme programlarının kendilerini iki-dört yılda ödediklerini buldu –bazen daha da az sürede, çünkü bir kerelik tazminat ödemesinin ve birikmiş emeklilik parası yükümlülüklerinin maliyetleri, bordrolardaki tasarruflardan ve azaltılan transferler ve sübvansiyonlardan kaynaklanan mali faydalarla ağırlaşmıştı⁶³⁰.

Tazminat paketlerinin hemen ve tam ödenmesini sağlamak, özellikle yüksek enflasyon ortamlarında işgücünü yeniden yapılandırmak açısından hayatidir. Arjantin’de işgücü azaltma programının esas amaçlarından biri, güvenilirlikti –yani şiddetli bir mali krizin ortasındaki hükümetin ödemeyi vaat ettiği cömert miktarları ödeyip ödeyemeyeceği-. Dünya Bankasının tazminatın finansmanına katılımı sürece güvenilirlik getirdi ve taahhütlere bağlı kalınacağını garanti etti.⁶³¹

Arjantin’de işten çıkarma ödemeleri Dünya Bankası düzenleme borçları vasıtasıyla hükümet tarafından, SEGBA örneğinde ise kamu teşebbüsü ile yeni

⁶²⁹ A.e., s.26.

⁶³⁰ Jan Svejnar and Katherine Terrell, “Reducing Labor Redundancy in the State-Owned Enterprises.” **Research Working Paper 792**, World Bank, Infrastructure and Urban Development Department, Washington D.C., 1991, s.21.

⁶³¹ A.e., s.22

özelleştirilen şirketler tarafından ortaklaşa finanse edildi.⁶³² SEGBA çeşitli programlar altında 5.601 çalışana toplamda 55,5 milyon USD ödedi. YPF için işten çıkarma ve diğer ilgili maliyetler şeklindeki genel istihdam ayarlaması, Dünya Bankası ve YPF tarafından yaratılan iç fonlarla finanse edilen 621 milyon USD'ye ulaştı.⁶³³

OSN Şirketi kontratları yeniden müzakere etme ve özelleştirme sonrası işgücünü gönüllü bir emeklilik programı vasıtasıyla azaltma hakkına da sahipti. Aynı zamanda hükümet, imtiyaz sahibine işgücünün %25'inin (yaklaşık 1.900 işçi) tazminat ödemelerini finanse etmek için 37 milyon USD temin etti. İlave 1.800 işçi yeni özel şirket tarafından tazmin edildi (yaklaşık 50 milyon USD). 3.750 işçi Kasım 1993 itibarıyla serbest bırakıldığında imtiyaz anlaşmasına uygun şekilde ilk altı ay içerisinde gönüllü emeklilik programı tamamlandı.⁶³⁴

- **Kontrat Düzenlemeleri**

Özelleştirme sırasında veya sonrasında işten çıkarılan işgücünün yeniden iş kurma veya bulmasına imkân tanıyan aktif istihdam politikalarından biri de, önceleri teşebbüs içerisinde gerçekleştirilen faaliyetleri eski devlet teşebbüsü çalışanları tarafından oluşturulan özel ortaklıklara ihale etmektir. Bu düzenleme çeşitli ülkelerde ve sektörlerde kullanılmaktadır. Arjantin'de petrol şirketi YPF, 5.300 eski çalışan tarafından kurulan 210 şirketle hizmet kontratlarına girdi. Benzer şekilde, demiryolu şirketi lokomotif ve vagon tamirlerini yapan atölyeleri, şimdi özel sektörle rekabet eden işçi ortaklıklarına kiralandılar.⁶³⁵

- **Yeniden Eğitim ve Başka İşe Kaydırma Desteği**

İşgücü ayarlamaları alternatif istihdam fırsatlarından ve sosyal güvenlik ağlarından mahrum olan ülkelerde daha zordur. Bu sebepten dolayı hükümetler

⁶³² Dünya Bankası fonlarını işten çıkarma ödemelerine yönelik kullanmak için yaratıcı bir yol bulundu. PERAL anlaşmaları hükümetin bir ödeme koşulu olarak belirli işçilerin işten gönüllü ayrılmalarına dair düzenlemeler yapmasını gerektirmekteydi. Bu süreçte hükümetin hissesine düşen borç miktarı, Dünya Bankası ödemeleri vasıtasıyla finanse edildi.

⁶³³ A.e., s.22

⁶³⁴ Ron Kopicki and Louis S. Thompson, "Best Methods of Railway Restructuring and Privatization", **Cofinancing and Financial Advisory Services (CFS) Discussion Paper 111**, World Bank, Washington, D.C., 1995, s.38.

⁶³⁵ Daniel Rivera, **Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from Six Developing Countries**, World Bank, Washington, D.C., 1996, s.27.

sıklıkla tazminat ödemesini, işten çıkartılan işçilerin işgücü piyasasına yeniden girmelerine yardım edecek şekilde yapmaktadırlar.⁶³⁶

Tablo 35. İşten Çıkarılan Devlet Teşebbüsü İşçileri İçin Eğitim ve Yeni İşe Kaydırma Programları

Ülke	Sektör/Teşebbüs	Eğitim ve Yeni İşe Kaydırma Programları
Arjantin	Çelik (SOMISA)	-Mikro teşebbüs oluşturmak için finansal destek
Bangladeş	Hint keneviri (BJMC)	-Nitelik eğitimi -Kendi işini kurma eğitimi
Türkiye	Genel	-İş danışmanlığı -Yeniden eğitim -İstihdam hizmetleri -Mikro teşebbüs geliştirme için finansal destek

Kaynak: Daniel Rivera, **Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from Six Developing Countries**, World Bank, Washington, D.C.,1996, s.28.

Yeniden eğitim programları, işten çıkarılan işçilere ekonominin büyüyen sektörlerinde alternatif işlere geçiş yapmakta ya da kendi işini kurmakta yardım etmektedirler. Arjantin’de yeniden eğitim programları açık bir şekilde işten çıkarılan devlet teşebbüsü işçileri için geliştirilmiştir. Ayrıca uzun dönem işsizlik için geliştirilen daha geniş aktif istihdam programları da bulunmaktadır (yeniden eğitime ek olarak, işgücü değişim hizmetleri, iş arama ve iş kulüpleri, yeniden yerleştirme yardımı ve işgücü piyasası enformasyonu gibi). Daha iyi bir yaklaşım, özel iş kurulmasına yönelik engelleri ortadan kaldıran işgücü piyasası politikalarına odaklanmaktır.⁶³⁷

- **Özel İş Yaratımına Yönelik Engelleri Ortadan Kaldırmak**

Devlet teşebbüslerinden çıkartılan işçiler için alternatif işlerin olmaması, birçok gelişmekte olan ülkedeki ana kaygıdır. Bu ekonomilerde devlet teşebbüslerinin ekonomik önemi ve onların yerel bankacılık sistemlerinden emdiği geniş kaynaklar, büyümeyi yavaşlatarak ve istihdam fırsatlarını azaltarak özel sektörü finansal piyasaların dışına atar. Diğer problemler işe almak ve işten çıkarmak

⁶³⁶ A.e., s.27.

⁶³⁷ Martin Rama, “Efficient Public Sector Downsizing” , **Paper Prepared for Research Project on Public Sector Retrenchment and Efficient Compensation Schemes**, World Bank, Research Committee, Washington, D.C., 1997, s.36.

ve de ücretler ve çalışma koşulları konusundaki kısıtlar dâhil, kısıtlayıcı işgücü piyasası düzenlemelerinden kaynaklanmaktadır.⁶³⁸

Bu işgücü piyasası kısıtları, özelleştirmenin işçiler üzerindeki etkilerini abartmak ve yeniden yapılanmayı güçleştirmek için birleşirler. Özel sektördeki alternatif iyi ücretli işler, özelleştirme esnasında fazla işgücünü azaltmakta hayati öneme sahiptir. Özel iş yaratımına yönelik engelleri ortadan kaldırmak –işe alma ve işten çıkarma konusundaki düzenlemeler ve işgücünün maliyetini yükselten vergiler dâhil- yeniden yapılanma sürecini yumuşatır ve işten çıkarılan işçiler üzerindeki sosyal etkiyi azaltır. Arjantin’de özelleştirmenin başarılı olma sebebi, kısmen özelleştirme programı gereği işgücü azaltışlarının, iktisadi büyüme sağlayan ve özel işgücü piyasalarını büyüten işgücü piyasası ve makroekonomik reformlarla uyumlu olmasıydı. Bu gelişmeler büyük işgücü fazlalıklarının emilmesine yardımcı oldu.⁶³⁹

- **Sosyal Hizmetlerin Sürekliliğini Sağlamak**

Özelleştirmeyi teşvik eden endüstriyel ve bir kısım gelişmekte olan ülkelerde, tıbbi bakım ve gıda desteği gibi temel sosyal hizmetler, hükümet, ilgili teşebbüsler ya da özel piyasa tarafından sağlanır ve çalışanlar işlerini kaybettikleri zaman bile bu hizmetlerden faydalanma hakkı elde ederler. Özelleştirmeye birlikte gerçekleşen artan rekabet ve piyasa değişiklikleri, çoğu özelleştirilen firmaların bu hizmetleri sürdürmelerinin olası olmadığı anlamına gelir. Bu koşullarda problem, geçiş esnasında işçilere geçici destek sağlayan tedbirler geliştirmek ve özelleştirmeye ve de artan rekabetle birlikte gelen sosyal ihtiyaçları karşılamak için sosyal refah sisteminin uzun dönemli yenilenmesini gerçekleştirmektir. Geçiş esnasında çoğu hükümet kamu emeklilerini ve devlet teşebbüsünün yeniden yapılanması ve özelleştirilmesi nedeniyle işten çıkarılan işçileri, özelleştirme sonrası işlerini kaybetse bile, (sağlık ve beslenme gibi) sosyal hizmetlerin sürekli tedarikini ve işçilerin geçici bir dönem için sosyal güvenlik programlarına veya emeklilik planlarına üyeliklerini garanti ederek korumaktadır. Arjantin de bazı özelleştirmelerde bu tür uygulamalara başvurmuştur. Bazı örneklerde yeni özel sahipler bu hizmetleri sınırlı bir dönem için tedarik etmeyi kabul etmişlerdir. Bu çözümler teşebbüslerin üzerine yükledikleri yüksek finansal ve idari yükten dolayı

⁶³⁸ A.e., s.37.

⁶³⁹ A.e., s.37.

her zaman mümkün olmayabilir, fakat geçiş esnasında uygun sosyal hizmetler sunmanın esas olduğu sıklıkla kabul edilir.⁶⁴⁰

Yeniden yapılanmayı kolaylaştırmak ve işgücü seyyaliyetini sağlamak amacıyla sosyal hizmetler ve istihdam arasındaki bağlantıyı kesmek için teşebbüslerde bulunulması gerekir. Seçeneklerden biri, sosyal hizmetlerin sağlanmasını teşebbüslerden özel sektöre ya da yerel hükümetlere transfer etmektir. Ulaşım ve konut gibi hizmetler sıklıkla teşebbüslerin çalışanlarına özelleştirilir. Eğitim, tıbbi bakım ve elektrik gibi diğer hizmetler, tamamlayıcı piyasalarda eşlik eden reformlarla birlikte yerel otoritelere transfer edilir.

3.4. ÖZELLEŞTİRMELERİN TÜRKİYE’NİN İSTİHDAM YAPISINA ETKİLERİ

Bu bölümde Türkiye’nin özelleştirme politikaları, kullanılan özelleştirme yöntemleri ve prosedürleri, gerçekleştirilen özelleştirmeler ve özelleştirmelerin istihdam etkisi anlatılmıştır.

3.4.1. Türkiye’de Özelleştirme Politikaları

Cumhuriyetin ilk yıllarındaki “devletçilik” akımı çerçevesinde dahi özel sektörün geliştirilmesi ana fıkri dönemin düşünce hayatı ve uygulamalarında dikkat çekmiştir. İkinci Dünya Savaşı, ülkemizde özel kesim eliyle ciddi sermaye birikimine sebep olmuştur. Ulusal gelişmenin ekonomik ve mali sonuçları ve şehirselleşmelerin doğurduğu rantlar, özel sermaye birikiminin gelişmesini sağlamıştır. Bu dönemde ve halen KİT’lerde görev yapanların telkin ve yönlendirmelerinden etkilenen, dünyaya açılma gayreti olan ve ciddi boyutta özelleştirme istek ve talepleri bulunan bir özel sermaye ve girişim sahibi zümre oluşmuştur.⁶⁴¹

1946 yılında hükümet programında özel sektörün geliştirilmesine dair hükümler yer almakla birlikte, Devlet 1950’li yıllarda yoğun yatırımlara girmiş ve KİT’lerin istihdam yaratma gücünden faydalanma yolunu seçmiştir. Böylece, 1950’li yıllardan itibaren ekonomide devlet payının giderek artmaya başlaması ve kaynakların verimli kullanılamaması gibi nedenlerle uzun vadede kamunun ticari

⁶⁴⁰ Kikeri, 1997, a.e., s.59.

⁶⁴¹ Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**", Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2003, s.43.

işletmecilik kurallarıyla bağdaşmayan bir yönetim anlayışını benimsediği görölmektedir.⁶⁴²

Türkiye ekonomisi Turgut Özal'ın başbakanlığında kurulan hükümet ile birlikte, 24 Ocak 1980 ekonomik kararları ile başlayan dönemde yapısal bir dönüşüm sürecine girmiş, bu dönüşüm ile birlikte ithal ikamesine dayalı sistemden rekabetçi ve ihracata yönelik sanayileşmeye geçiş hedeflenmiştir. Özelleştirme uygulamaları, esas olarak ekonomide devlet müdahalesinin asgariye indirilmesini amaçlayan bir politika aracı olarak "serbest piyasa" ekonomisine geçişte önemli rol oynamış ve oynamaktadır. Bu dönemde kamu kesiminin yeniden yapılanma çalışmaları da sürdürölerek, kamu kesiminde verimliliği artırmak, ekonomideki varlığını azaltmak, bütçe açıklarını azaltmak gibi amaçlar için bir yöntem olarak özelleştirme, Türkiye'nin gündemine yerleşmiştir. Gerçekte de özelleştirme devletin iktisadi hayata müdahalesini azaltmayı amaçlayan ve bu dönemin büyüme politikası olan "ihracata dayalı büyüme" modeline uygun düşüyordu.⁶⁴³

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarına 1984 yılında başlanmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüslerine bağlı bazı işletmelerin hisse senetlerinin satışı yoluyla halka açılması önerisi ilk defa Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989) yer almıştır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "özelleştirme" kavramı kullanılmamış, sadece Kamu İktisadi Teşebbüslerinin hisse senetlerinin halka açılmasından bahis edilmiştir. Ayrıca Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel amaçları ve politikaları bölümünde, tasarruf eğiliminin artırılması ve yatırımların iç kaynaklardan temini için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir. Tasarrufların bankalar yanında, hisse senedi, tahvil ve kar ortaklığı senedi gibi menkul değerlere kaydırılarak sermaye piyasasının gelişmesi ve sınaî mülkiyetin yaygınlaşmasının temin edileceği belirtilerek özellikle hisse senedi ve kar ortaklığı senedi araçları yoluyla tasarrufların yatırımlara yöneltileceği Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın amaçları arasında sayılmıştır.⁶⁴⁴

Türkiye'de 1984 yılında başlayan özelleştirme çalışmaları yavaş bir seyir izlemiştir. Bunun nedeni, Türkiye ekonomisinin sermaye piyasalarına ilişkin kurumsal alt yapı eksikliği, iç tasarrufların yetersizliği, çok ortaklı şirketler

⁶⁴² A.e., s.43.

⁶⁴³ Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 8.Baskı, İstanbul, 1996, s.234.

⁶⁴⁴ **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1985-1989, DPT Yayını, Ankara 1985, s.2

uygulamalarında yaşanan hüsranslardır. Ayrıca, 1970’li yılların ikinci yarısında hızlanan enflasyon ve bu süreç içerisinde tasarruflarını enflasyonun tahribatından korumak isteyen tasarruf sahiplerinin kıymetli madenlere yatırım yapmaları, küçük yatırımcıların bankerlerce arz edilen menkul kıymetlerin şartlarının cazibesine kapılarak tasarruflarını kaybetmeleri, küçük tasarruf sahiplerinin özelleştirme uygulamalarına uzak durmasına neden olmuştur.⁶⁴⁵

Türkiye’de özelleştirme aslında bir Dünya Bankası Projesi olarak gündeme gelmiştir. Dünya Bankası, sektörel yeniden yapılanma amacıyla Türkiye’ye kredi vereceğini bildirmiş ve bu sürecin başlaması için danışmanlık bedeli Dünya Bankası tarafından ödenmek koşuluyla özelleştirme Ana Planı hazırlanmıştır. Söz konusu plan, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatına danışmanlık yapan The Morgan Bank tarafından hazırlanmıştır. The Morgan Bank tarafından Haziran 1986 yılında Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine teslim edilen Özelleştirme Ana Planı’nda tavsiyeler şu şekilde yer almıştır.⁶⁴⁶

“Genel değerlendirmemiz sonucunda özelleştirme programının uygulanmasının önünde ciddi bir problem görmemekteyiz. Yapılacak küçük yeniden yapılanma programlarıyla bazı KİT’ler hemen satılabilir. Tam anlamıyla özelleştirme bir KİT’in devlet kontrolünün özel sektöre transferini gerektirmektedir. Bununla beraber, KİT’lerin satılabilmesi için çeşitli yollar vardır. Bunlara ilaveten, kısmi özelleştirme de olabilir. Kısmi özelleştirme, devletin yönetim kontrolünü devam ettiriyor olmasına karşın, özel sermayenin KİT’lere girmesi olarak tarif edilmektedir. Özel sektör yönetiminin devlet mal varlığının kiralanması veya hizmetlerin alt sözleşmelerle yaptırılması şeklinde girişi de kısmi özelleştirmenin şekillerine örnek teşkil etmektedir”⁶⁴⁷ denilmesinin ardından tercih edilecek özelleştirme yöntemleri KİT’lerin The Morgan Bank tarafından önerilen özelleştirme önceliklerine göre sıralanmaktadır. The Morgan Bank raporuna göre KİT’ler özelleştirme öncelikleri açısından üçe, bu üç öncelik sırasına göre de sekiz kategoriye ayrılmaktadır.⁶⁴⁸

Birinci öncelikli hemen satılabilir olanlar;

⁶⁴⁵ Özhan Uluatam, **Geçmiş Bakmak**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001, s.348

⁶⁴⁶ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Özelleştirme Ana Planı**, The Morgan Bank, Cilt.1,Haziran 1986, DPT, Ankara, s.4

⁶⁴⁷ A.e.,s.4.

⁶⁴⁸ A.e., s.5

- TURBAN, THY, USAŞ ile TELETAS, NETAS gibi bazı iştiraklerin hemen satılabilir olduğu belirtilerek tüm şirketin satışı yapılabilir denilmektedir.
- Mal varlığının çoğunun satışı yapılabilir olanlar; YEMSAN, ÇİTOSAN
- Geniş bir kısmı reorganizasyon ve regülasyon ile satılabilir olanlar; TİGEM, TPAO, TÜPRAŞ, BOTAS, TPAO Arama ve Üretim, DİTAS, ETİBANK (Bor, Krom, Bakır, Alüminyum),

İkinci öncelikli olup;

- Kısmen satılabilir olanlar, SÜMERBANK (Tekstil, deri, perakende satış mağazaları), Süt Endüstrisi Kurumu,
- Rehabilit edilip yıllar içerisinde sermaye piyasasında satılabilir olanlar, PTT (Telefon), TEK (Enerji üretim, iletim, dağıtım),
- İlk dördünün ürünlerinin alıcısı kamu kuruluşları olduğu için uzun süreli kontratlarla alım garantisi verilmesi veya cazip değerlerle satılması halinde alıcı bulacak tesisler ise; Et ve Balık Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri, Makine Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Gemi Sanayi, ORÜS Orman Ürünleri Sanayi,
- Devlet desteği ile satılabilecek olanlar, Çaykur, Türk Şeker, SEKA (Kâğıt sanayi), PETKİM (Petrokimya),TUGSAS (Gübre sanayi),TDÇİ (Demir-Çelik), ASOK (Ağır Sanayi ve Otomotiv Kurumu), TTK(Taşkömürü),

Üçüncü öncelikli olanlar,

- Kamu hizmeti veren kuruluşlar ise, DMO(Devlet malzeme ofisi), Denizcilik İşletmeleri, TCDD (Demiryolu işletmeciliği), DHMI(Hava limanları), TMO(Toprak Mahsulleri Ofisi), TZDK(Zirai donatım), TUSAŞ (Uçak sanayi) olarak belirtilmektedir.

The Morgan Bank'ın önerilerine göre özelleştirme yöntemleri sahipliğin ya da mülkiyetin transferine göre ve diğer özelleştirme alternatifleri olarak iki ana kategoriye ayrılmaktadır. Sahipliğin transferi başlığı altında, satış yöntemi hisse ve varlık satışı şeklinde önerilmektedir. Diğer özelleştirme alternatifleri olarak; gelir ortaklığı senedi, tesislerin uzun ve kısa dönem kiralanması, yönetim sözleşmesi,

hizmet sözleşmesi, özel alternatiflerin teşviki ve avantajların /sınırlamaların kaldırılması yöntemleri önerilmektedir.⁶⁴⁹

Özel alternatiflerin teşvikinin bir özelleştirme yöntemi olarak kullanılmasının, özel sektörün teşvik edilmesi yoluyla devletin yoğun olduğu alanlara özel sektörün girişine işaret ettiği görülmektedir. Buna örnek olarak, telefon, elektrik, çay, şeker ve diğer kategorilerde özel sektörün desteklenmesi yoluyla piyasaya girmesi ve zaman içerisinde devlet payının o alanda azalması sonucu, söz konusu alanın özel üretici ağırlıklı üretim yapmasıyla özelleştirilmesi gösterebilir. Avantajların/sınırlamaların kaldırılması ise devletin, bazı devlet firmalarına mal alım garantisi vererek, görev zararlarını karşılayarak, piyasaya başka firmaları sokmayarak tanınan avantajların kaldırılması sonucu, özel firmalarla rekabet imkânı sağlandığında özel firmaların üretim yapacakları ve dolayısıyla özelleştirmenin sağlanacağı bir yöntem olarak verilmektedir. Bu yöntem aslında serbestleştirme yöntemi içerisinde bir alt başlık olarak değerlendirilebilir.

The Morgan Bank'ın Raporu'nun ardından ilk özelleştirme uygulamaları, 1986 yılı başında faaliyete geçen İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda iştirak hisselerinin satışı ile başlamıştır. Türkiye'de ilk önemli özelleştirme uygulaması 1988 yılında bir kamu iştiraki olan TELETAS hisselerinin halka arzıdır. Halka arz edilen şirket sermayesinin yüzde 40'ına tekabül eden hisse senetlerinin yaklaşık 2,5 katı olan talebin tahsisinde küçük tasarruf sahiplerine öncelik verilmiştir. En küçük taleplerin tümünü karşılamak suretiyle TELETAS ve PTT çalışanları dâhil 41.695 kişiye hisse senedi satılarak TELETAS, Türkiye'nin en çok ortaklı şirketine dönüştürülmüştür.⁶⁵⁰

Daha sonra çok sık yapılan genel ve yerel seçimler nedeniyle özelleştirme uygulamaları siyasi çıkar temin etme aracına dönüşmüş ve bu nedenle özelleştirme uygulamaları diğer ülke örneklerine göre yavaş bir seyir izlemiştir. Özelleştirme uygulamalarının başlangıç yılı olan 1984 yılı ile 2004 yılları arasındaki 21 yıllık dönemde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın özelleştirme portföyünden elde edilen satış, kira ve işletme hakkı devir bedelleri nakit tahsilâtı 9.436.977.172 ABD Doları tutarındadır. 2005 yılında özelleştirme uygulamalarından elde edilen nakit tahsilât

⁶⁴⁹ A.e., s.11.

⁶⁵⁰ **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara 1989, s.45

2.968.876.915 ABD Doları olmuştur. 1984-2005 yılları arasında özelleştirme gelirlerinden Hazineye aktarılan tutar ise 4.273.821.353 ABD Dolarıdır. Gelirlerin Hazineye aktarımdan sonra kalan kısmı, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların sermaye artırımlarında ve özelleştirme giderlerinin karşılanmasında kullanılmıştır.⁶⁵¹

Türkiye’de özelleştirme sürecinin uzamasının çok olumsuz ekonomik ve siyasi etkileri olmuştur. Türkiye, dünyada özelleştirme konusunda hazırlık çalışmalarına ilk başlayan ülkeler arasında olmasına rağmen, son yıllara kadar uygulamada önemli bir mesafe katedememiştir. Özelleştirme uygulamalarına daha sonra başlayan ülkelere bir kısmı daha başarılı olmuştur.⁶⁵²

OECD verilerine göre 1990-2001 yılları arasında İtalya 111,3 milyar ABD Doları, Fransa 72,2 milyar ABD Doları, Avustralya 70,0 milyar ABD Doları, Polonya 19,6 milyar ABD Doları, Güney Kore 14,8 milyar ABD Doları, Yunanistan 13,6 milyar ABD Doları tutarında özelleştirme geliri elde etmiştir.⁶⁵³ Rakamlar mukayese edildiğinde Türkiye’nin diğer ülkelere göre daha az özelleştirme geliri elde ettiği görülmektedir.

3.4.2. Türkiye’de Özelleştirmenin Yasal ve Kurumsal Çerçevesi

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin ilk yasal düzenleme 29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile yapılmıştır. 2983 sayılı Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarına ait her nevi altyapı tesisi ile kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekküllerine ait tesisler için münferit olarak veya bir grup halinde gelir ortaklığı senedi, kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekkülleri için hisse senedi ve işletme hakkı verilmesine dair hükümleri kapsamaktadır.⁶⁵⁴

Türkiye’de özelleştirme fiilen 1985 yılında başlamış, ancak gerek yasal gerek idari yapının oluşturulması çalışmalarının uzun sürmesi, gerekse uygulamalar

⁶⁵¹ **Türkiye’de Özelleştirme**, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, Ocak 2006, s.3

⁶⁵² Ayhan Sarısu, “Hükümetlerimiz ve Özelleştirme Uygulamaları”, **Yaklaşım Dergisi**, S.190, Ekim 2008, s. 215.

⁶⁵³ Mahboobi, Ladan, **Recent Privatization Trends in OECD Countries**, OECD 2002, s.46

⁶⁵⁴ **Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması hakkında Kanun**, Kanun No. 2983, Kabul Tarihi: 29.2.1984, Madde.2, Başbakanlık Basımevi Ankara 1986, s.5

konusunda ortaya çıkan sorunlar, özelleştirmede önemli aşamalar kaydedilmesini engellemiştir.⁶⁵⁵

Ancak 13.8.1999 tarih ve 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile 1982 Anayasası'nın devletleştirmeyi düzenleyen 47'nci maddesine "Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir" hükmü ikinci fıkra olarak eklenmiştir. Yine, Anayasa'nın, 47'nci maddesinin üçüncü fıkrası olarak "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırabileceği veya devredebileceği kanunla belirlenir." hükmü ilave edilmiştir.⁶⁵⁶

Ayrıca, Anayasanın 155'nci maddesinde yer alan Danıştay'ı düzenleyen maddenin ikinci fıkrasına yine 13.8.1999 tarih ve 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile "Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek." hükmü ilave edilerek imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri Danıştay'ın inceleme yapacağı konular arasından çıkartılarak düşünce bildireceği konular arasına alınmıştır. Ayrıca, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülmüştür.⁶⁵⁷

Anayasa'da yapılan gecikmeli düzenlemelerin ardından tekrar özelleştirmenin yasal sürecine baktığımızda, özelleştirme uygulamalarına ilişkin olarak 1984 yılında yapılan ilk yasal düzenlemenin ardından 28 Mayıs 1986'da, birçok kanunu değiştiren 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun çıkartılmıştır. İlk defa yasal metinlerde özelleştirme ifadesi 3291 sayılı Kanun ile kullanılmıştır.⁶⁵⁸ 3291 sayılı Kanun'un 13'ncü maddesi hükmüne göre, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulunca; müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise Toplu Konut ve

⁶⁵⁵ Seyfettin Gürsel v.d., **Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, TÜSİAD Yayınları, No:12-3554, Ankara 2002, s.135.

⁶⁵⁶ Necat Akyıldız, Mehmet Arı, **T.C. 1982 Anayasası**, Kazancı Yayınları, İstanbul, 2005, s.35

⁶⁵⁷ **A.e.**, s.35.

⁶⁵⁸ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas sayısı: 1984/9, Karar sayısı: 1985/4, Karar günü: 18.2.1985, 28.6.1985 tarih ve 18793 sayılı Resmi Gazete, Yargı Bölümü, s.7

Kamu Ortaklığı Kurulunca (Kamu Ortaklığı Kurulu) karar verilir. Böylece özelleştirme kapsamına alınacak kuruluşların hangi hiyerarşi içerisinde tespit edileceği belirlenmiştir.⁶⁵⁹ Bu belirlemelere rağmen özelleştirme konusunda yasal dayanaktan yoksunluk uyarıları hukukçular tarafından çok sık gündeme getirilmektedir.

Yasal dayanaktan yoksunluk uyarılarına rağmen, özelleştirme için gerekli hukuki yapının oluşturulmasının zamana yayıldığı görülmektedir. Kapsamlı bir özelleştirme yasası 1994 yılına kadar ertelenmiş, ihtiyaç duydukça yasal düzenleme yapılması fikri benimsenmiştir. Ayrıca sık sık Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile özelleştirme uygulamaları düzenlenmeye çalışılmıştır. Özelleştirmenin adeta TBMM'den kaçırıldığını söylemek mümkündür.

KHK'lar aracılığıyla, Nisan 1990 tarih ve 414 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetveller ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname⁶⁶⁰ ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi birbirinden ayrılmış ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. 414 sayılı KHK ile Kamu Ortaklığı Kurulu'nun yetkileri Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığına verilmiştir. Böylece siyasetçilere ait yetkiler birdenbire bürokratlara geçmiştir. Bunun üzerine yapılan yanlışın farkına varılarak, 6.3.1991 tarih ve 3701 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun 2983 sayılı Kanun'da sayılan yetkileri Yüksek Planlama Kuruluna verilerek yapılan yanlışlık düzeltilmiştir. Fakat yapılan bu düzenleme ile Yüksek Planlama Kurulu'na devredilen Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna ait yetkiler tek tek sayılarak belirtilmediği için yasal bir sorun ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine 14.8.1991 tarih ve 437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarılarak Yüksek Planlama Kurulu'nun yetkileri maddeler halinde sayılarak sorun çözülmeye çalışılmıştır.⁶⁶¹

⁶⁵⁹ 28 Mayıs 1986 tarih ve 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete Sayı: 19126, Tarih 3.6.1986, s.4.

⁶⁶⁰ Resmi Gazete, Sayı:20488, Tarih. 10.4.1990, s.18.

⁶⁶¹ 14.8.1991 tarih ve 437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Sayı: 20960, Tarih:14.8.1991, s.10

1991 yılı sonundan itibaren görev alan Hükümetler de özelleştirme uygulamalarını Kanun Hükmünde Kararnameler ile sürdürmeyi denemişlerdir. 11 Mayıs 1994 tarihli 3987 sayılı yetki yasasına istinaden çıkarılan 530, 531, 532 ve 533 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler 6 Haziran 1994, 546 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ise 7 Temmuz 1994 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Fakat çıkartılan bu beş KHK’nın dayanağı olan 3987 sayılı yetki yasası 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra 3987 sayılı yetki Kanunu çerçevesinde çıkarılan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı KHK’lerin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması için Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru değerlendirilerek 21 Temmuz 1994 tarihinde karara bağlanmış ve söz konusu kararnameler de iptal edilmiştir. Çünkü Anayasa Mahkemesi yetki kanunun iptal edilmiş olması nedeniyle KHK’nın anayasal dayanaktan yoksun kaldığını belirtmiştir. Bu iptalin sonucunda eski mevzuat tekrar yürürlüğe girmiştir.⁶⁶²

Özelleştirme uygulamalarının kapsamlı bir yasal dayanağa kavuşturulamaması sonucunda, özelleştirmenin yapılamayacağını anlaşılmaya başlandı. Bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak kapsamlı bir yasa çalışması yapılmıştır. Hazırlanan özelleştirme uygulamalarına ilişkin yasa tasarısı 27.11.1994 tarihinde TMMM tarafından kabul edilerek 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun 24.11.1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.⁶⁶³

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı’nı tüzel kişiliğe sahip Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na dönüştürmüştür. Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı bünyesindeki Kamu Ortaklığı Fonu, Hazine Müsteşarlığına devir edilmiştir.⁶⁶⁴

4046 sayılı Kanun’da özelleştirmenin amacı, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde tasarruf sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu kanun ile özelleştirmenin kapsamı genişletilerek KİT’lerin yanında devletin diğer mal ve hizmet üreten birimlerinin de özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

⁶⁶² **Türkiye’de Özelleştirme**, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, 6 Ocak 2006, s.30

⁶⁶³ **A.e.**,s.31

⁶⁶⁴ **27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Geçici Madde.7.

Özelleştirme kapsamına alınan KİT’lerdeki istihdamı azaltmak için erken emekliliği teşvik uygulaması getirilerek, emeklilik hakkını kazananların bu hakkı kazanmalarından itibaren iki ay içinde emekli olmalarını istemeleri halinde, ikramiyelerinin %30’u oranında ek ödeme yapılması hükme bağlanmıştır.⁶⁶⁵

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların, özelleştirme uygulamaları sonucu kamu payının %15’in altına düşmesinden veya tasfiyesinden veya tüzel kişilikleri sona erecek şekilde kapatılmasından önce sosyal yardım zammına hak kazanmış olan personel’e sosyal yardım zammı yapılması hükme bağlanmıştır. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin oldukça ayrıntılı düzenlemeler yapan 4046 sayılı kanunda ayrıca, uygulanacak özelleştirme yöntemleri, değer tespitinin hangi yöntemlerle ve nasıl yapılacağı, özelleştirme ihale yöntemleri ve nasıl uygulanacağı belirtilmiştir.⁶⁶⁶

Özelleştirme çalışmalarının hızlandırılması amacıyla hazırlanan 4971 sayılı “Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 15 Ağustos 2003 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun ile 4046 sayılı kanunda bazı değişiklikler yapılmıştır.⁶⁶⁷

Kuruluşlarda çalışan personelin nakline ilişkin madde yeniden düzenlenerek uygulamada ortaya çıkan sorunlar giderilmiştir. Bu arada ilave emeklilik ikramiyesi ödemesi ile ilgili maddede düzenleme yapılmış ve sosyal yardım zammı ödemelerine ilişkin madde yürürlükten kaldırılmak suretiyle uygulamalardaki problemlerin giderilmesi amaçlanmıştır. Önceden, nakle tabi personelin özlük hakları, makam ve temsil tazminatları, emekli ikramiyeleri, sosyal yardım zamları, kıdem tazminatları, kadro durumlarında yaşanan sorunlar bu madde ile ortadan kaldırılmıştır. Türkiye’deki özelleştirmelerin can alıcı noktası ise 1985 yılından itibaren KİT’lerde boşalan memur kadroları iptal edilmekte ve çalışan memurların isteğe bağlı olarak sözleşmeli statüye geçmelerini teşvik etmeye dayanmaktadır.⁶⁶⁸ Statü değiştirme, sözleşmeli personele daha yüksek ücret ödenerek özendirilmiştir.

Örneğin TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi)’da, 1985 yılında bir işçinin ortalama aylığı 103.000 TL iken, bir memurun ortalama aylığı 81.000 TL, sözleşmeli

⁶⁶⁵ 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, RG 27/11/1994, 22124 m.24.

⁶⁶⁶ 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, RG 27/11/1994, 22124 m.18.

⁶⁶⁷ 4971 sayılı Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK’de Degisiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG 15/8/2003, 25200.

⁶⁶⁸ Bu uygulama, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu Kararı no:85/9 ile başlatılmıştır.

personelin aylığı ise 51.000 TL seviyesindedir.1989 yılında ise bir sözleşmeli personel ortalama 94.000 TL maaş alırken, bir memur ortalama 50.000 TL, bir işçi ortalama 60.000 TL maaş almaktaydı. 233 ve 399 sayılı KHK ile sözleşmeli personelin özlük haklarına ilişkin yapılan yasal düzenlemeler ile 1990 yılında binden fazla memur “kendi isteği” ile sözleşmeli statüye geçmişlerdir. Sonuçta 1994 yılına gelindiğinde TMO çalışanlarının %82 si sözleşmeli personelden oluşmuştur.1994 yılında ise bir memurun maaşı ortalama 19 milyon TL, bir işçinin ücreti ortalama 21 milyon TL ve bir sözleşmeli personelin maaşı ortalama 13 milyon seviyesine gelmiştir.⁶⁶⁹ Memur kadrosundan sözleşmeli personel kadrosuna geçiş politikası amacına ulaştınca 1994 den itibaren bu politikadan uzaklaşmıştır. Türkiye’de 1990 yılında yaşanan kamu finansman krizi bunun sonrasında “ne pahasına olursa olsun özelleştirme” eğilimini ön plana çıkarmıştır.⁶⁷⁰ Bu noktadan itibaren hızlı özelleştirme süreci ile gerek memur sayısı gerekse sözleşmeli personel sayısı hızlı düşüşe geçmiştir. Personel statülerindeki değişiklik, sözleşmeli personelin sendika, toplu sözleşme ve grev haklarından yasaklı olmanın yanı sıra memurlara tanınmış olan güvenceden de yoksun olmaları nedeni ile özel önem arz etmektedir. Sözleşmelerinde “başarı düzeyi ne olursa olsun kurumun sözleşmeyi yenileyip yenilememekte serbest olacağı” hükmü⁶⁷¹ güvence yokluğunu açıkça ortaya koymaktadır. Böylece kamu kesiminde hızlı sendikasızlaşma sağlanabilecek, ücret seviyesi tek taraflı rahat olarak tespit edilebilecek, işten çıkarma ve sözleşmeyi feshetme uygulamaları rahatlıkla gerçekleştirilecektir. Bu uygulama ile KİT’ler özelleştirilirken yeni sahiplerine ek yük getirmeyecektir.⁶⁷²

Özelleştirme ile ilgili yapılan tüm bu yasal düzenlemelerin dikkat çekici bir noktası, özelleştirme faaliyetlerinde bugüne kadar çok sayıda kuruluşun görevlendirilmesidir. 1984’ten günümüze özelleştirme uygulamalarında yetkili kılınmış kuruluşlar şunlardır⁶⁷³:

- Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu

⁶⁶⁹ Birgül Ayman Güler,” Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:4, Ankara,2003, s.223.

⁶⁷⁰ Oguz Oyan ve Ali Rıza Aydın, **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları-Alternatif Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Ankara,1991, s.61.

⁶⁷¹ **M.E. B 2005/78 Kısmi Zamanlı Geçici Öğreticilik Genelgesi**, RG:01.09.2005, 512-53985.

⁶⁷² Fazıl Sağlam,”Sözleşmeli Personel Sorunu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:96, Ankara,1988, s.5.

⁶⁷³ Barış Övgün, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2009, s.186.

- Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
- Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu
- Yüksek Planlama Kurulu
- Bakanlar Kurulu
- Kamu Ortaklığı İdaresi
- Toplu Konut İdaresi
- Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu
- Özelleştirme Yüksek Kurulu
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Aşağıda, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile kurulan ve özelleştirme uygulamalarını yapmakla görevli olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığını ve alacakları karşılığı el koyduğu varlıkları bilahare özel sektöre satarak alacaklarını tahsil etmeye çalışan, 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu hükümleri çerçevesinde faaliyet gösteren Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun yasal çerçevesi incelenmiştir.

• Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 1994 yılında 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları hakkında kanun ile kurulmuştur. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Başbakan'a bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli bir kuruluştur. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı geçici bir teşkilat olup, özelleştirme süreci sona erdiğinde elemanları ihtisaslarına göre ilgili kuruluşlara nakledilecektir.⁶⁷⁴

Geçici bir teşkilat olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme Yüksek Kurulunun sekreteryaya hizmetlerini yürütür. Özelleştirme Yüksek Kurulu ise Başbakanın başkanlığında, Başbakan'ın belirleyeceği dört bakandan oluşur. Kurul, üyelerinin tamamı ile toplanır ve oy birliği ile karar alır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı alınan bu kararları uygulamakla görevlidir. Hangi kuruluşların özelleştirileceğine, kuruluşların kime satılacağına, satış bedellerinin nihai olarak onaylanmasına Özelleştirme Yüksek Kurulu yetkilidir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı; özelleştirme kapsamına alınacak ve kapsamdan çıkarılacak kuruluşlarla ilgili olarak Özelleştirme Yüksek Kuruluna teklif götürmek, kuruluşların

⁶⁷⁴ 27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.3

özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesini takip ve koordine etmek, özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği işlemleri yürütmek, kuruluşlara atanacak yönetim ve denetim kurulu üyelerini Başbakana önermek, Özelleştirme Fonu'nu idare etmek, proje, reklam, tanıtım, hukuk, teknik, mali danışmanlık hizmeti verecek firmaları görevlendirmek gibi hizmetleri yerine getirir.⁶⁷⁵

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu değiştiren 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun'da Özel Bütçeli Diğer İdareler başlığı altında sayılmıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın bütçesi Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından belirlenir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın giderleri Özelleştirme Fonu'nun yüzde 5'ini aşmayacak şekilde sınırlandırılır. İdare Başkanı, Özelleştirme İdaresi bütçesinin ita amiridir.⁶⁷⁶

Başbakan Özelleştirme İdaresi ile olan ilişkisini isterse bir bakan aracılığı ile yürütür. Uygulamada genellikle özelleştirmeden sorumlu bir bakan görevlendirilmekte ve başbakan doğrudan yönetime karışmamaktadır. Özelleştirme İdaresi Başkanı ise müşterek kararname ile atanır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın bütçesi Sayıştay tarafından, diğer faaliyetleri Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenir.⁶⁷⁷

• Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

Bir özelleştirme birimi olmamakla birlikte, kamu adına şirket ve varlık satışı yapan bir teşkilat olması nedeniyle konuya dâhil edilen Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu(TMSF)'nin yasal dayanakları açıklanmadan önce kısaca fonksiyonları şöyledir:

Tasarruf mevduatı sigortası sistemi, mevduatın korunması amacıyla oluşturulmuştur. Sistemin üç unsuru vardır. Bunlar sırasıyla, mevduat sahibi, mevduatı kabul eden banka ve mevduatı sigorta altına alan kurumdur. Sigortayı yapan kurum bu işlem karşılığında belirli bir tutarda prim tahsil eder. Sigortayı yapan kurum, mevduatı toplayan bankanın mevduat sahibine yasalar çerçevesinde parasını talep ettiği halde ödenmemesi durumunda devreye girer. Sigorta yapan kurum,

⁶⁷⁵ 27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.4

⁶⁷⁶ 27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.8

⁶⁷⁷ 27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.11.

mevduat sahibine sigorta edilen mevduat tutarını öder. Ardından sigorta yapan kurum, ödeme güçlüğüne düşen bankadan ödediği tutarları geri almak için yasal süreç başlatır.⁶⁷⁸

Türkiye’de ilk mevduat güvence sistemi 30.5.1933 tarih ve 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu ile kurulmuştur. Mevduatı Koruma Kanunu’nda ağırlık mevduatın denetlenmesi ve korunması konularında olmakla birlikte, bu kanun Cumhuriyet Dönemi’nin ilk Bankalar Kanunu olarak bilinmektedir. Bu Kanuna göre bankaların mevduat munzam karşılığı olarak, T.C. Merkez Bankası nezdinde bulundurdıkları mevduat, ilgili bankalarda açılmış bulunan tasarruf mevduatı hesaplarının bir karşılığı olarak kabul edilmiş ve üçüncü kişiler tarafından haczedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.⁶⁷⁹

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun kuruluşu ise 1980’li yıllarda gerçekleşmiştir. Tasarruf mevduatı sigortası sisteminin gelişim süreci içerisinde 22.7.1983 tarihinde yürürlüğe giren 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu” (Fon) kurulmuştur. Fonun kökeni 1960 yılında yaşanan bankacılık krizi ile çok sayıda bankanın art arda tasfiyeye girmesi sonucunda tasarruf sahiplerinin zarar görmemesi için T.C. Merkez Bankası nezdinde kurulan Bankalar Tasfiye Fonu’na değin uzanmaktadır. Fon tüzel kişiliğe haizdir. Fonun idare ve temsil görevi T.C. Merkez Bankasına verilmiştir. Öte yandan, sadece tasarruf mevduatının sigortası ile görevli olan Fona, 16.6.1994 tarih ve 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve gerektiği takdirde yeniden yapılandırma görevi de verilmiştir. Bunun ardından 18.6.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun 3 üncü maddesi ile Fonun T.C. Merkez Bankası ile ilgisi kesilmiş, Fonun temsil ve idaresi Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumuna geçmiştir. Daha sonra 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Fonun karar organı oluşturulmuş ve Fonun yönetim ve temsili Fon Kurulu tarafından yapılmaya başlanmıştır.⁶⁸⁰

IMF ile yapılan 19’uncu Stand-By (Nisan 2005) Antlaşmasının performans kriterlerinden biri olan 19.11.2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu yeniden düzenlenmiştir. 5411 sayılı Bankacılık

⁶⁷⁸ Seza Reisoğlu, **Bankalar Kanunu Şerhi**, Doğu Matbaacılık, Ankara, 2000,s.2

⁶⁷⁹ A.e., s.3

⁶⁸⁰ Öztin Akgüç, **Türkiye’de Bankacılık**, Gerçek Yayınevi, İstanbul,2004, s.244.

Kanunu'nun 111 ve 143' üncü maddeleri arasında Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu ve Fonun karar organı olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu, görevleri ve yetkileri ayrıntılı olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kurulmuştur. Mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi, mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, Fon alacaklarının tahsili ve takibi işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması, Fon varlık ve kaynaklarının idare edilmesi ve verilen diğer görevlerin ifası için kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir.⁶⁸¹

Tasarruf mevduatının korunması amacıyla kurulan Fon, 5411 sayılı Kanun ile amacını aşan bir otoriteye dönüşmüştür. Şöyle ki, Fon görevini yaparken bağımsızdır.” Fonun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz” hükmüne yasada yer verilmiştir. Fonun denetimi ise Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabidir. Fonun merkezi İstanbul'dadır. Fon kurulu yedi üyeden oluşur, üyeleri Bakanlar kurulu tarafından atanır. Fon Kurulu'nun yetkileri daha çok Kurumun genel stratejisini belirleme ve genel idari nitelikteki işlerde ise sadece ana ilkeleri belirleme düzeyinde sayılmıştır. Fonun en yüksek yöneticisi Fon Başkanıdır. Fon Başkanı aynı zamanda Fon Kurulunun da başkanıdır.⁶⁸²

1994 yılı mali krizinin ardından güç ödeme güçlüğüne düşen bankaların yeniden yapılandırılması ve mali bünyelerinin güçlendirmesi görevlerinin Fona verilmesi ve ardından 2001 yılı mali krizinin getirdiği sıkıntılı ortam Fonun hızlı çalışmasını zorunluluk haline getirmiştir. Fakat bu zorunluluk bir kamu kuruluşu olan Fonu, Anayasal denetimin dışına çıkardığı gibi keyfi kararlar verebilme yetkisine de haiz kılmıştır. Şöyle ki, ödeme güçlüğü nedeniyle fona devredilmiş bankalar ve bunların aktif kalemleri üzerinde Fon keyfi denebilecek yetkilere sahiptir. Fon, takip ettiği alacaklar ile ilgili olarak iskonto da dâhil olmak üzere, her türlü tasarrufta bulunmaya, sulh olmaya, satmaya, geri almaya, alacağa mahsuben menkul ve gayrimenkul mallar ile her türlü hak ve alacakları belirleyeceği koşullar ile devralmaya ve alacağın yeniden itfa planı da dâhil olmak üzere borçlularla anlaşma yapmaya, dava açıp açmamaya veya açılmış bulunan davaların durdurulmasını mahkemeden istemeye yetkilidir. Bu yetkileri yanında Fon, ihtiyaç

⁶⁸¹Osman Oy, **Genel ve Madde Gerekçeli 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2006, s.176.

⁶⁸² a.e., s.177.

duyduğu takdirde Hazine Müsteşarlığından özel tertip iç borçlanma senedi ihraç edilmesini de isteyebilmektedir.⁶⁸³

Tablo 36. TMSF'ye Devredilen Bankalar

SÜMERBANK ÇATISI ALTINDA BİRLEŞTİRİLDİ KTEN SONRA SATILAN BANKALAR	BAYINDIRBANK ÇATISI ALTINDA BİRLEŞTİRİLEN BANKALAR	DOĞRUDAN SATIŞI YAPILAN BANKALAR	KAMU BANKASINA DEVREDİLEN BANKALAR	İRADİ TASFİYE SÜRECİNDE OLAN BANKALAR	İFLAS TASFİYESİ SÜRECİNDEKİ BANKALAR
EGEBANK	INTERBANK	BANK EKSPRES	PAMUKBANK	TÜRK TİCARET BANKASI (TURKKBANK)	TÜRKİYE TURİZM YATIRIM VE DIŞ TİCARET BANKASI (TYT)
YURTBANK	ESBANK	DEMİRBANK			MARMARA BANKASI
YAŞARBANK	ETİBANK	SİTEBANK			TÜRKİYE İTHALAT VE İHRACAT BANKASI (IMPEXBANK)
BANK KAPİTAL	İKTİSAT BANKASI	TARİŞBANK			KIBRIS KREDİ BANKASI
ULUSAL BANK	KENT BANK				İMAR BANKASI
SÜMERBANK	TOPRAK BANK				
	BİRLEŞİK FON BANKASI (BAYINDIRBANK)				
	EGS BANK				

Kaynak. TMSF'ye İntikal Eden Bankalar, <http://www.tmsf.org.tr>, Erişim 24.11.2010.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na ödeme güçlüğüne düşen 25 banka intikal etmiştir. Fona intikal eden bankalardan 14 tanesi birleştirilmiş, 4 tanesi satılmış, 6 banka tasfiye sürecine sokulmuş, 1 bankanın yönetimi ise kamu bankasına devredilmiştir.⁶⁸⁴

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun 2009 yılı bilançosuna göre iflas masasından alacakları, takipteki alacakları ve görev zararları oldukça yüksektir. Fonun Hazineye Devlet İç Borçlanma Senetlerinden yüksek miktarda anapara ve

⁶⁸³ a.e.,s.201.

⁶⁸⁴ TMSF'ye İntikal Eden Bankalar, <http://www.tmsf.org.tr> (Erişim 24.11.2010)

tahakkuk etmiş faiz borcu bulunduğu görülmektedir. Bu rakamlar Fonun borçlarını ödeyecek durumda olmadığını göstermektedir.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun doğrudan özelleştirme uygulamaları ile bir ilişkisi yoktur. Fakat Fonun alacaklarını tahsil etmek amacıyla yaptığı satışlar bir tür devlet satışı niteliğinde görülmekte ve kamuoyunda özelleştirme gibi algılanmaktadır. Oysa fonun yaptığı satışlara konu olan bankalar ve banka aktifleri kısa bir süre önce özel şahıslara ait olan işletmeler ve varlıklardır. Bu nedenle Fonun yaptığı satışlar eski halin iadesi "restitution" olarak değerlendirilebilir. Eski halin iadesi uygulamaları özellikle Doğu Almanya ve Macaristan'da daha önce devletleştirilen tesislerin 1990'lı yıllarda sahiplerine iadesi şeklinde gerçekleşmiştir.⁶⁸⁵ Her ne kadar benzeri nedenlerle olmasa bile Fonun el koyduğu tesislerin tekrar özel şahıslara satılması bir benzerlik içermektedir. Fon bünyesindeki iştiraklerin satışında ihale yöntemi olarak, kapalı teklif isteme yöntemi, kapalı teklif isteme ve açık artırma yöntemi, açık teklif isteme yöntemi ve davet ve pazarlık yöntemleri, özelleştirme yöntemi olarak da blok satış yönteminin tercih edildiği görülmektedir.

•Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın Kullandığı Özelleştirme Yöntemleri

1984 yılında çıkartılan 2983 sayılı Kanuna göre özelleştirme uygulamalarında kullanılacak üç temel özelleştirme yöntemi sayılmıştır. Bunlar sırasıyla "hisse senedi satışı", "gelir ortaklığı senedi" ve "işletme hakkı devri" yöntemleridir.⁶⁸⁶

Anılan 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun'a göre hisse senedi; Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekküllerine (yurt dışındakiler de dâhil) ait müessese, işletme, bağlı ortaklık ve benzerlerinin gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması için çıkarılacak hisse senetlerini ifade etmektedir.⁶⁸⁷

Gelir ortaklığı senedi ise; kamu kurum ve kuruluşlarına (Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri dâhil) ait altyapı tesislerinin gelirlerine

⁶⁸⁵ Saul Estrin, **Privatization in Central and Eastern Europe**, Longman, England, 1994, s.38.

⁶⁸⁶ 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, **Başbakanlık Yayını**, Ankara 1985, Madde:3, s.7.

⁶⁸⁷ A.e., s.8

hakiki ve hükmi şahısların ortak olması için çıkarılacak senetler olarak tanımlanmıştır.⁶⁸⁸

Üçüncü özelleştirme yöntemi olarak sayılan “işletme hakkı” ; Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekküllerine (yurt dışındakiler de dâhil) ait müessese, işletme, bağlı ortaklık ve benzerlerinin belirli süre ve şartlar dâhilinde hakiki ve hükmi şahıslar tarafından işletilmesini ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımının yapılmasını ifade etmektedir.⁶⁸⁹

Sayılan bu yöntemlerin uygulanmasına ilişkin ayrıntılı hususlar 27.08.1984 tarih ve 84/8495 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliğinde belirlenmiştir.⁶⁹⁰

Adı geçen yönetmeliğe göre; Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait müessese, işletme, bağlı ortaklık ve benzerlerinin gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması için çıkarılacak “hisse senetlerinin” özelleştirilmesinde, bağlı ortaklıklar ve benzerlerinin kamu payları halka açılacak olanlar 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çerçevesinde Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu tarafından tespit edilirler. Müessese ve işletmeler ise Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde bağlı ortaklık şeklinde “anonim ortaklığa” dönüştürülürler. Bağlı ortaklık ve benzerleri Hazine, Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri ve bağlı ortaklıklara ait bulunan hisse senetleri, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresinin hazırlayacağı teklif üzerine Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu’nun kararı ile tespit edilen bedel üzerinden gerçek ve tüzel kişilere satılacaktır. Hisse senedi satışlarında, tesiste çalışanlara öncelik ve özel şartlar getirilmesine Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu karar verir. Gereken durumlarda, hisse senetlerinin aynı gerçek veya tüzel kişilere belli oranlardan fazla satılamamasına da Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu karar verebilecektir.⁶⁹¹

Ayrıca, hisse senetlerinin satışında yapılacak ilanların şekli, verileceği araç, adedi ve kapsamı Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından belirlenecektir. Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği’nde gelir “ortaklığı senetlerinin” çıkarılmasına, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu karar vermektedir. Yine, gelir ortaklığı

⁶⁸⁸ A.e.

⁶⁸⁹ A.e.

⁶⁹⁰ 84/ 8495 sayılı Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği, 13.9.1984 tarihli ve 18514 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. **Başbakanlık Yayımları**, Madde.4,s.21.

⁶⁹¹ 84/ 8495 sayılı Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği, 13.9.1984 tarihli ve 18514 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. **Başbakanlık Yayımları**, Madde.18,s.24.

senedi ihracına konu olacak altyapı tesisleri, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından tespit edilir. Gelir ortaklığı senetleri birden fazla altyapı tesislerinin birleştirilmiş gelirlerine ortak olmayı sağlayacak şekilde “grup senetleri” olarak veya her bir altyapı tesisinin gelirine ortaklık sağlamak üzere münferiden çıkarılabilir. Gelir ortaklığı senetleri hamiline yazılı olarak düzenlenir ve yasalar karşısında menkul kıymet olarak addolunurlar.⁶⁹²

Halen uygulanmakta olan 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18’inci maddesinde ise “Özelleştirme Yöntemleri ve İhale Yöntemleri” birlikte düzenlenmiştir. Belirttiğimiz 4046 sayılı Kanun’un 4232 sayılı Kanun ile değiştirilmiş 18’ nci maddesinin (C) fıkrasının (c) şıkkında “kapalı teklif”, “pazarlık”, “açık artırma”, “belli istekliler arasında kapalı teklif usulü” olmak üzere dört tür ihale yöntemi sayılmıştır.⁶⁹³ Daha önce geçerli olan 2983 sayılı Yasa ve 3291 sayılı Yasa’da özelleştirmelere ilişkin “ihale yöntemleri” belirtilmemiştir. Özelleştirme ihalelerinin “Devlet ihale mevzuatı” çerçevesinde yapıldığı görülmektedir.

Yine 4046 sayılı kanun’un (C) fıkrasının (f) şıkkında: “hisselerin yurt içi ve yurt dışında halka arz, borsada satış, menkul kıymetler yatırım fonları veya menkul kıymetler yatırım ortaklıklarına satış suretiyle özelleştirilmeleri sermaye piyasası mevzuatına tabidir” denilerek hisse satışlarının borsalarda hangi usullerle yapılacağını sermaye piyasası mevzuatı hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından çıkarılan ve 23.08.2000 tarih ve 24149 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği” nin “Uygulanacak İhale Usulleri” başlığını taşıyan 14’ üncü maddesi; özelleştirme uygulamalarına ilişkin ihaleler; “kapalı teklif usulü”, “pazarlık usulü”, “açık artırma usulü”, “belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü” ile 4046 sayılı Kanunda belirtilen esaslar gereğince yapılacağını belirtmektedir. Ardından, hisselerin yurtiçi ve yurt dışında halka arz, borsada satış, menkul kıymetler yatırım fonları veya menkul kıymetler yatırım ortaklıklarına satış suretiyle özelleştirilmeleri sermaye

⁶⁹² 84/ 8495 sayılı Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği, 13.9.1984 tarihli ve 18514 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. **Başbakanlık Yayımları**, Madde.19,s.25.

⁶⁹³ **27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.18

piyasası mevzuatına tabidir denilerek, hisse satışlarında sermaye piyasası mevzuatında belirlenen kurallar gereği özelleştirme yapılacağı belirtilmektedir.⁶⁹⁴

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı özelleştirme programına alınan birimlerin özelleştirilmesi için aşağıda sayılan “beş özelleştirme yöntemini” uygulamaktadır. Bu beş yöntem sırasıyla; “satış”, “kiralama”, “işletme hakkının verilmesi”, “mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi” ve “gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar” olarak belirlenmiştir.⁶⁹⁵

4046 sayılı Kanuna göre özelleştirme programına alınan kuruluşlar aşağıda belirtilen yöntemlerden birinin veya birkaçının birlikte uygulanması suretiyle özelleştirilmektedir.

○ **Satış Yöntemi**

Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının -kuruluşların içinde bulundukları şartlar da dikkate alınarak-yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere 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 ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir.⁶⁹⁶

○ **Kiralama**

Kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanma hakkının verilmesidir.⁶⁹⁷

○ **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.⁶⁹⁸

⁶⁹⁴ 23.08.2000 tarih ve 24149 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği, Madde. 14

⁶⁹⁵ 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18. maddesinin A bendi.

⁶⁹⁶ 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18. maddesinin A bendinin (a) fıkrası.

⁶⁹⁷ A.e., (b) fıkrası.

⁶⁹⁸ A.e., (c) fıkrası.

○ **Mülkiyetin Gayrı Ayni Hakların Tesisi**

Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanununda öngörülen şekil ve şartlar dâhilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.⁶⁹⁹

○ **Gelir Ortaklığı Modeli ve İşin Gereğine Uygun Sair Hukuki Tasarruflar**

Gelir ortaklığı modelinde, köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri altyapı tesislerinin gelirlerine belirli bir süreyle gerçek ve tüzel kişiler ortak olurlar. Gelir ortaklığı modelinde alt yapı tesislerinin gelirleri satılır. Sair hukuki tasarruflar ise 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 Özelleştirme Yüksek Kurulu karar vermektedir.⁷⁰⁰

● **Özelleştirme Süreci**

Özelleştirilecek kuruluş bazında yapılması gerekli çalışmalar, özelleştirme amaçlarına ve yöntemlerine göre değişebilse de genel olarak halka satılacak bir kamu girişiminin satışı şu aşamaları kapsamaktadır;

- Özelleştirilecek kuruluşun tespiti,
- Özelleştirilecek kuruluş ile ilgili yapısal ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi,
- Kuruluşun mali tablolarının dış denetimi
- Değerlemenin yapılması
- Kimlere satış yapılacağı ve yönetimin belirlenmesi,
- Özelleştirilecek kuruluşun reklam kampanyaları, aracılığıyla kamuoyuna tanıtılması ve prospektüsünün (eğer hisseler halka arz edilecekse) hazırlanması.

⁶⁹⁹ A.e., (d) fıkrası.

⁷⁰⁰ A.e., (e) fıkrası.

Özelleştirme işleminin başlayabilmesi için gerekli olan ilk şart, özelleştirilecek olan şirketin seçilmesidir. Bu şirketler, ülke ekonomisine yaratacağı parasal kaynak, kalite ve maliyet açısından sağlayacağı yararlar ölçüsünde belirlenmeye çalışılmalıdır. Özelleştirilecek şirketin veya şirketlerin belirlenmesinden sonra bazı önemli kararların da alınması gerekir. Bunların başında fizibilite raporlarının hazırlanması, satış şeklinin belirlenmesi, özelleştirme amacıyla danışman seçimi gibi kararlar gelir. Bütün bu çalışmalar tamamlandıktan sonra, özelleştirilecek şirket veya şirketler hakkında, yetkili makamlar tarafından özelleştirme kararının alınması ile ilk aşama tamamlanmış olur.⁷⁰¹

Özelleştirilecek şirket tespit edildikten sonra ikinci aşamada ise bununla ilgili yapısal ve yasal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir. Eğer gerekiyorsa yeni bir ana sözleşme hazırlanmalı ve yürürlüğe konmalıdır. Kuruluş bir sermaye şirketi değilse, ona şirketler kanununa uygun bir sermaye şirketi özelliği verilirken, organizasyonunda yapılan gerekli düzenlemelerle rekabetçi şartlarla çalışmaya hazır hale getirilmelidir. Özellikle tekel durumun olan KİT'lerin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması için kamunun sahip bulunduğu avantajlardan ve teknik alt yapıdan, özel kesimde bulunan firmaların yararlandırılması ve piyasaya girmelerine izin verilmesi gerekli olmaktadır ki bundan amacı kamu tekellerinin özel tekeller haline gelmesini önlemektir. Bunun yanı sıra kamunun koruması altında faaliyetlerini sürdüren verimsiz kuruluşların ekonomide kaynak yaratır duruma getirilebilmeleri için de; şirketin organizasyonunda, çalışma ilkelerinde ve mevzuat yapısında gerekli düzenlemelerin yapılması gereklidir.⁷⁰²

Bu aşamada danışmanların hazırladıkları raporlar değerlendirilir, şirketin gerçek değeri tespit edilerek, satış şekline göre banka ile ilgili işlemler tamamlanır. Şayet satış yabancılar da açık olacaksa da bununla ilgili işlemler de bu safhada tamamlanır. Bu aşamada yapılacak işlerden belki de en önemlisi tanıtım çalışmalarıdır. Özelleştirmede tanıtım çok büyük önem taşımaktadır. Öncelikle, kamuoyunun özelleştirme çalışmalarını benimsemesi ve özelleştirmeye karşı tepki koyan çeşitli kişi ve kuruluşların tepkilerinin azaltılması veya etkisiz hale getirilmesi gerekmektedir. Bununla beraber, özelleştirmede başarı sağlayabilmek için gerekli

⁷⁰¹ Jean-Jacques Santin, Les denationalisations au Royaume Uni, Les Privatisations al Etranger, 1986, s. 33'den aktaran, Veysel Atasoy, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Ankara, 1993, s.184.

⁷⁰² T.İş Bankası, "**Özelleştirme İş Bülteni**", Ankara, 1987, s.12.

ortamın hazırlanmasından sonra, yerli ve yabancı yatırımcıların ilgisinin çekilmesi oldukça büyük önem taşımaktadır.⁷⁰³

Özelleştirmenin başarısı açısından işletmenin piyasa değerinin tespiti büyük önem taşımaktadır. Zira piyasa değerinin yüksek tespit edilmesi halinde özelleştirilecek kuruluşa ilginin azalması tehlikesine karşılık, piyasa değerinin düşük tespit edilmesi kamuoyunda kamu değerlerinin bazı çıkar çevreleri lehine ucuza elden çıkarıldığı imajının oluşması tehlikesi ile karşı karşıya kalınacaktır. Bu nedenle değerlendirme uzman kuruluşlar yardımıyla, kuruluşun ve piyasanın şartları dikkate alınarak yapılmalıdır. Özelleştirmede satışın kimlere ve ne oranda yapılacağından önceden belirlenmesi de önemli olmaktadır. Bu konudaki genel yaklaşım, hisselerin satıştan önce belli oranlar dâhilinde belli gruplara önceden tahsis edilmesi şeklindedir.

Özelleştirme için potansiyel talebi oluşturan gruplar; özel sermaye, bireysel yatırımcılar, çalışanlar, yöneticiler ve kurumsal yatırımcılar (sosyal güvenlik kuruluşları) olmaktadır. Hazırlık çalışmalarının sonuncusu; özelleştirilecek kuruluşun reklam kampanyaları aracılığıyla tanıtılması ve prospektüsünün hazırlanması. Tanıtım aşamasında reklam ve danışmanlık firmaları aracılığıyla şirketin mali durumu halka iyi anlatılmalıdır. Satış prospektüsünün yüklendiği fonksiyonlar bu aşamada önem kazanmaktadır. Prospektüste; işletmenin faaliyet alanı, aktif ve pasif yapısı, geçmiş yıllara ilişkin beklentiler, kuruluşun faaliyette bulunduğu sanayi dalının yapısı, rekabet şartları, yöneticilerin öz geçmişleri ve prospektüs tarihi itibarıyla borç sertifikaları dâhil özelleştirme programının zamanlaması, çalışanlara, küçük tasarruf sahiplerine uygulanacak ayrıcalıklar hakkında ayrıntılı bilgiler yer almalıdır.⁷⁰⁴

3.4.3. Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesi

Ülkemizde 1984 yılında başlatılan özelleştirme programı kapsamında ortaklığı bulunan kuruluşlardan ilk olarak kamu ve KİT’lerin satışı 1985 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede 1985 yılında Iğdır Pamuk Dokuma Tesisleri 3.000.000 TL karşılığında, Aras Tekstil A.Ş.’ye satılmıştır. Bu satış işlemi yarım

⁷⁰³ Veysel Atasoy, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Ankara, 1993, s. 186.

⁷⁰⁴ Halit Kara, **Şirket Kârlarının Tabana Yayılması ve Özelleştirilmesi, Para ve Sermaye Piyasası**, Sayı:108, Şubat 1988, s. 34

kalmış bir tesisin özel sektöre devri olarak gerçekleştirilmiştir. Daha sonra 1986 yılından başlayarak hızlanan bir hareket ile ülkemizdeki özelleştirme faaliyetlerine hız kazandırılmıştır.⁷⁰⁵

1985 yılından itibaren 270 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 1010 taşınmaz, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 116 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır.⁷⁰⁶

25 kuruluştaki kamu payı ile 4 taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmak, tasfiye edilmek veya kapsamda olmayan başka bir kuruluşla birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmek üzere devredilmiştir. Bunlar arasında yer alan T. Öğretmenler Bankası Mayıs 1992’de Halk Bankası’na, Denizcilik Bankası Kasım 1992’de Emlak Bankası’na, Ardem A.Ş. Ağustos 1999’da Arçelik A.Ş.’ye devredilmiştir. TÜLOMSAŞ, TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ, TCDD’ye iade edilmiştir. Nisan 1987’de özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. Yine kapsama alınan Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş. ise tasfiye edilmiştir. TEAŞ’ın bazı şirketlerinde iştirak payı olan AKTAŞ, NURTEK, TGT ve SOYTEK Elekt. Sant. Tes. İşl. ve Tic. A.Ş., ETİTAŞ Elekt. Teç. İmal. Tesisat A.Ş., MİTAŞ Madeni İnş. İşleri A.Ş. ile Kayseri ve Civarı Elekt. T.A.Ş. Mart 1998’de kapsam ve programdan çıkarılmış, eski statülerine iade edilmiştir. Eylül 1997’de kapsama alınan Oyak Sigorta şirketleri Ekim 1998 tarihinde kapsamdan çıkartılarak eski statülerine iade edilmiştir. Aralık 2000’de kapsama alınarak hazırlık işlemine tabi tutulmasına karar verilen Eti Holding A.Ş. Temmuz 2001’de kapsamdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir. Eylül 2003’de kapsama alınan TİGEM Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır. 20 Mart 1990 tarihinde kapsama alınan Gönen Gıda Sanayi A.Ş. 5 Nisan 2006 tarihinde kapatılmıştır. 2008 yılında ise Türk Arap Pazarlama A.Ş.’nin tüzel kişiliği sona ermiştir. 2009 yılında ise Sümer Halıcılık A.Ş. hisseleri Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliği sona ermiştir. Ayrıca, 14.6.1995 tarihinde 4046 sayılı Kanun çerçevesinde hisseleri özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme İdaresi’ne devrilen Türk Telekom, bu işlemin 28.2.1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi sonucu

⁷⁰⁵ Mustafa Necati Doğan, **Özelleştirme ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Yüksek Lisans Tezi, G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1993, s.55-56.

⁷⁰⁶ **Özelleştirme İdaresi Başkanlığı**, http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm, Erşim Tarihi: 11.11.2012.

kapsamdan çıkarılmıştır. Şirketin özelleştirme çalışmaları 406 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmektedir.⁷⁰⁷

Bunun yanı sıra, 1992 yılında kapsama alınan Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'de tesis ve varlık satışı yöntemiyle kısmen özelleştirme uygulamaları gerçekleştirilmiş, ancak 2005 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir.⁷⁰⁸

Ayrıca BASF – Sümerbank Kimya Sanayii A.Ş. ile Güney Sanayi'ndeki kamu payları, 1993 yılında, daha önce bu paylara sahip olan Sümer Holding'e, ETAĞ A.Ş. ise Ağustos 2001'de Turban Turizm A.Ş.'ye devredilmiştir. Bunun yanı sıra, çeşitli tarihlerde özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlardan 15 iştirak hissesinin özelleştirme çalışmalarının Sümer Holding A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, söz konusu 15 kuruluşta bulunan İdare'ye ait azınlık hisseleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 12 Mart 2001 tarihli kararı ile Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiş, 4 kuruluşun özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. Yasataş A.Ş. ile MEYBUZ A.Ş.'ye ait İdare hisselerinin özelleştirme çalışmalarının Et ve Balık Ürünleri A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, 10 Eylül 2001 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'ye devredilmiş, YASATAŞ EBÜAŞ bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Meybuz A.Ş.'nin ise özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. İGSAŞ İstanbul Gübre San. A.Ş. ise 15 Nisan 2002'de TÜGSAŞ Türkiye Gübre San. A.Ş. bünyesinde birleştirilmiş ve özelleştirilmiştir. 2003 yılında kapsama alınan Manisa Pamuklu Men. A.Ş. ise Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiştir.⁷⁰⁹

Bunların dışında 1995 yılında özelleştirme kapsamına alınan Hamitabat, Kemerköy, Soma-B ve Yeniköy elektrik santralleri 1997 yılında kapsamdan çıkarılmış ve Enerji Bakanlığı'na iade edilmiştir.⁷¹⁰ Söz konusu santraller 2003 yılında yeniden kapsama alınmıştır. Ancak Kemerköy ve Yeniköy, 2006 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. Maliye Bakanlığı ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne ait 4 taşınmaz ise 2000 yılında kapsamdan çıkarılmıştır.⁷¹¹

⁷⁰⁷ A.e.

⁷⁰⁸ A.e.

⁷⁰⁹ A.e.

⁷¹⁰ Çetinkaya, a.e., s.186.

⁷¹¹ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, a.e.

Ayrıca, 2004 yılında kapsam ve programa alınan Manavgat İçme Suyu Tesisi ile 2005 yılında kapsam ve programa alınan Foça Tatil Köyü, 2006 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir.⁷¹²

Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2012 yılına kadar geçen 27 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Bu kuruluşlardan, daha önce ÇİTOSAN'ın bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikaları dışında, bu kuruluşların büyük bir kısmı varlık veya kamunun azınlık hissesine sahip olduğu iştiraklerdir. Bugüne kadar, SEK ve YEM Sanayii, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS'e bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilmiş ve devlet bu alanlarda işletmecilikten çekilmiştir. YEM Sanayii A.Ş. ve SEK Süt Ürünleri A.Ş.'nin Kasım 1997'de, ÇİTOSAN ve TESTAŞ'ın ise Temmuz 1999'da, tüzel kişilikleri Ticaret Sicil'den silinmiş, söz konusu şirketler EBK Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Bunun yanı sıra, 7 giyim tesisi ve 34 gayrimenkulü özelleştirilen KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. de, Aralık 1998 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Ayrıca ORÜS Orman Ürünleri A.Ş. bünyesinde bulunan 21 işletmesi özelleştirilmiş, kalan 2 işletme SEKA'ya devredilerek, kuruluş Mart 2000 tarihinde tasfiye edilmiştir. Öte yandan, İSDEMİR 31 Ocak 2002 tarihinde imzalanan devir sözleşmesiyle tüm varlıkları ile birlikte ERDEMİR'e devredilmiş ve tüzel kişiliği sona ermiştir. ÇELBOR A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki hisselerin tamamı 31 Mayıs 2002 tarihinde ERDEMİR'e devredilmiştir. T. Gemi Sanayii A.Ş. ise T. Denizcilik İşletmeleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek Mayıs 2002'de tüzel kişiliği sona ermiştir. DİTAŞ Deniz İşletmeciliği A.Ş.'de bulunan %50,98 oranındaki hisselerin tamamı 21 Kasım 2002 tarihinde TÜPRAŞ'a devredilmiştir. Turban Turizm A.Ş., T. Zirai Donatım A.Ş. ve TÛMOSAN Türk Motor Sanayii A.Ş. 7 Şubat 2003 tarihinde, Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş. (SEKA) ile Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. (TÜGSAŞ) 19 Eylül 2005 tarihinde SÜMER HOLDİNG A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir. 29 Ocak 2008 tarihinde ise, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri A.Ş., SÜMER HOLDİNG A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliği sona ermiştir.⁷¹³

⁷¹² A.e.

⁷¹³ A.e.

KARDEMİR özelleştirmesiyle ilk defa yöre halkı, sanayici ve çalışanlara bedelsiz devir suretiyle gider tasarrufuna yönelik bir uygulama yapılmıştır. NETAŞ ve TOFAŞ’da bulunan kamu hisseleri ilk defa uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, böylece İMKB’nin yabancı borsalarla entegrasyonunun sağlanmasında bir adım atılmıştır. 1990’lı yılların başında birçok şirketteki kamu hisseleri kısıtlı da olsa halka arz edilmiş, hisse senedinin kurumsallaşması ve sermayenin tabana yayılmasında bir başlangıç yapılmış, 1998 yılında da T. İŞ BANKASI’ndaki kamu hisseleri ile 2000 yılında TÜPRAŞ hisselerinin büyük bölümünün özelleştirilmesiyle yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda bugüne kadar yapılan en büyük halka arz gerçekleştirilmiştir. SÜMERBANK, DENİZBANK, ETİBANK ve ANADOLUBANK’ın özelleştirilmesi ile de kamu bankalarının özel sektöre devredilmelerine ilişkin ilk adımlar atılmıştır. DENİZ NAKLİYATI T.A.Ş.’nin özelleştirilmesi, TDİ’nin İzmir Körfez Hattı ile Şehir içi Yolcu ve Araç Taşımacılığı’nın da devri sonucunda devlet, deniz taşımacılığından da çekilmeye başlamıştır. Yine 2000 yılı içerisinde POAŞ’ın % 51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi sonucunda bugüne kadar yapılan en önemli özelleştirme uygulamalarından biri gerçekleştirilmiş, 2002 yılında ise kalan kamu hisselerinin İMKB’de satışı sonucunda POAŞ’da bulunan kamu hisselerinin tamamı özelleştirilmiştir. Ayrıca bu süreç içerisinde devletin, turizm, tekstil ve hayvancılık sektörlerindeki işletmelerinin yaklaşık % 90’ı da özelleştirilmiştir.⁷¹⁴

Halen özelleştirme kapsam ve programında 22 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 8 tanesinde % 100 kamu payı vardır. Bunun yanı sıra, özelleştirme kapsamında 509 taşınmaz, 50 tesis, 2 liman, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü ile şans oyunları lisans hakkı da yer almaktadır.

• Gerçekleştirilen Uygulamalar

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

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, İdare tarafından bugüne kadar 201 kuruluşta hisse

⁷¹⁴ A.e.

senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 191’inde hiç kamu payı kalmamıştır.⁷¹⁵

Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere 1986 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 43,6 milyar \$ düzeyindedir. Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden 30 Eylül 2012 itibariyle 32,9 milyar \$ net giriş sağlanmıştır.⁷¹⁶

Tablo 37. 1985-2012 Yılları Arasında Özelleştirme Gelirleri

1985 - 2012 DÖNEMİ GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ				
	1985 – 2010	2011	2012	TOPLAM
	(\$)	(\$)	(\$)	(\$)
- Blok Satış	20.257.066.639	0	186.520.000	20.443.586.639
- Tesis/Varlık Satışı	12.429.720.087	1.351.960.629	307.088.202	14.088.768.918
- Halka Arz	7.053.283.819	0	0	7.053.283.819
- İMKB’de Satış	1.261.053.768	0	0	1.261.053.768
- Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.368.792	0	0	4.368.792
- Bedelli Devirler	713.797.924	6.457.498	77.515	720.332.937
TOPLAM	41.719.291.029	1.358.418.127	493.685.717	43.571.394.873

* 1995 uygulamalarına METAŞ’ın rehinli hisse satışı olan 57.900.000 \$ dâhildir.

* Tablolarda yarılan rakamlar, ilgili yılda gerçekleştirilen uygulama tutarlarını gösteren satış miktarıdır.

Kaynak. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm, Erişim Tarihi: 24.10.2012.

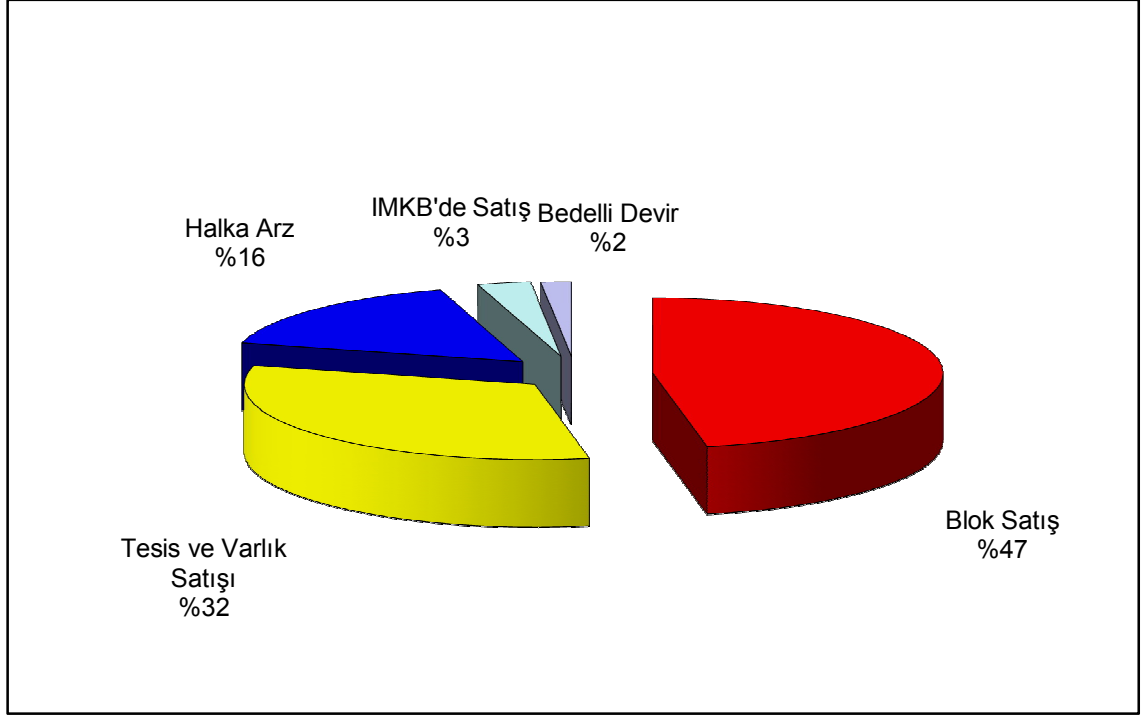
Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 4,5 milyar \$ temettü geliri ve 10,7 milyar \$ diğer kaynaklarla birlikte 1985 – 30 Eylül 2012 dönemi toplam kaynakları 48 milyar \$ düzeyine ulaşmaktadır.⁷¹⁷

⁷¹⁵ Nancy Brune, Geoffery Garret and Bruce Kogut, **The Internationale Monetary Fund and The Global Spread of Privatization**, IMF Staff Paper, Vol. 51, No.2, 2004, s.21.

⁷¹⁶ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **a.e.**

⁷¹⁷ **A.e.**

Şekil 2. 1985-2012 Yılları Arasında Gerçekleştirilen Özelleştirmelerin Yöntemlerine Göre Oransal Dağılımı



Kaynak. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozelleştirme.htm, Erişim Tarihi: 24.10.2012.

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 47,2 milyar \$ tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 99'luk bir bölümü, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri, özelleştirme bonoları ve Hazine'ye aktarmaya ilişkin ödenen tutarlardır.⁷¹⁸

Türkiye kamu iktisadi teşebbüsleri istihdamı özelleştirmelerin başlangıç yılı olan 1985 yılında yaklaşık 650 bin civarındaydı. 1985 yılından 2007 yılına kadar özelleştirilen kuruluşların istihdam miktarı ise özelleştirme öncesinde 50 bindir. 2012 yılı itibarıyla 233 sayılı KHK kapsamındaki KİT'lerde (bağlı ortaklıklar dâhil 28 kuruluş) 121 bin, özelleştirme programında yer alan 8 kuruluşta 23 bin kişi, toplamda KİT'lerde 144 bin kişi çalışmaktadır.⁷¹⁹

⁷¹⁸ A.e.

⁷¹⁹ <http://www.memurlar.net/haber/231928/>, Erişim Tarihi: 5.4.2013/ **T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı**, <http://www.hazine.gov.tr/default.aspx?nsw=EilDPQez15w=-H7deC+LxBI8=&mid=60&cid=14&nm=34>, Erişim Tarihi: 15.06.2013

Türkiye’de 1985 yılından itibaren toplamda 73 Kamu İktisadi Teşebbüsü ve bağlı ortaklığı mevcut olup 2012 yılına kadar 37 kuruluş özelleştirilmiştir, 8 kuruluş ise hâlihazırda özelleştirme kapsamındadır.⁷²⁰

Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımı 3 ana başlık altında toplanmaktadır.⁷²¹

Bunlardan ilki özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerdir. 12,4 milyar\$ düzeyinde ve toplam kaynakların %26’sını kapsayan bu tutar, kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, ilgili kuruluşlara ödemeler, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme sonrası tazminatları ile emeklilik primi ödemeleri gibi kullanım kalemlerinden oluşmaktadır.

İkinci büyük kullanım kalemini ise, aynı tarih itibariyle 23,1 milyar \$ düzeyinde olan toplam kullanımların % 49’unu kapsayan bölümü Hazineye ve Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu’na (Kamu Ortaklığı Fonuna, 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanun çerçevesinde, 2001 yılından beri aktarma yapılmamıştır. 2001 yılı sonrasında yapılan aktarmalar Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilen tutarlardır) yapılan aktarmalardan oluşturmaktadır. Kamu Ortaklığı Fonu’nun kullanım alanı ise mevzuatla sadece baraj, otoyol ve içme suları gibi altyapı tesislerinin finansmanı ile sınırlandırılmıştır.

Üçüncü kullanım kalemi ise, özelleştirme uygulamaları için çıkarılan bono ve tahvil ödemeleri gibi tutarlardan oluşmaktadır. Bu ödemelerin toplamı da yine aynı dönemde 11 milyar \$ düzeyinde olup, toplam kullanımların %23’ünü kapsamaktadır.

Yukarıda belirtilen üç ana kullanım kalemi toplamı olan 46,8 milyar \$ düzeyindeki tutar, toplam kullanımların % 99’unu kapsamakta ve özelleştirme olgusu var olsa da, olmasa da, devletin bir şekilde Hazinesinden yapmak zorunda olduğu tutarlardan oluşmaktadır. Bu arada özelleştirmeye bağlı olarak yapılan ve gider-masraf olarak tanımlanabilecek, uygulamalar için yapılan danışmanlık, ihale ilanları ile reklam ve tanıtım giderleri ise toplam kullanımların yalnızca % 1’ini oluşturmaktadır.⁷²²

⁷²⁰ **T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı**, <http://www.hazine.gov.tr/default.aspx?nsw=EilDPQez15w=-H7deC+LxBI8=&mid=60&cid=14&nm=34>, Erişim Tarihi: 15.06.2013/ **T.C. Devlet Personel Başkanlığı**, <http://euygulama.dpb.gov.tr/devletteskilati/kontrollu/Kit.aspx>, Erişim Tarihi: 15.06.2013.

⁷²¹ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **a.e.**

⁷²² **A.e.**

Görüldüğü üzere Türkiye’de özelleştirme gelirlerinin önemli bir kısmı Hazineye devir edilerek, Hazine’nin kısa dönemli nakit ihtiyaçları karşılanmaktadır. Oysa özelleştirme gelirleri devletin mal varlığının satışından elde edilir. Bu nedenle eksilen kamu mal varlığının yerine yenisini koymak amacıyla kullanılması gerekir. Ancak, özelleştirme gelirlerinin kamu yatırımları için kullanılması gerekirken cari harcamalar için kullanılması sonucunda Türkiye’de de özelleştirmeden beklenen fayda elde edilememiştir.

3.4.4. Türkiye’de Özelleştirmelerin İstihdam Etkisi

Özelleştirme ile çalışanlar açısından yaşanan en önemli sonuç, tüm ülkelerde ve sektörlerde görüldüğü gibi işten çıkarmalar ve beraberinde gelen işsizlik olmuştur. Ülkemizde özelleştirme “öncesi” istihdamda daralmaya ilişkin ilk örnek Çitosan’a ait işyerlerinde görülmüştür. Özelleştirmeye ilişkin yasaların çıktığı 1984 yılından, Çitosan’da özelleştirmenin gerçekleştirilmeye başlandığı 1989 yılına kadar devlet tarafından özelleştirme öncesinde istihdamda %20 oranında azaltılmaya gidilmiştir.⁷²³

Özelleştirme kapsamına alınan Usaş’ta özelleştirme sonrasında çalışanların sayısı %35 oranında azalmıştır. Özelleştirilen 5 çimento şirketine ise toplam çalışanların % 56’sı işten çıkarılmıştır. Yem Sanayiye ait 14 fabrikada çalışan 1476 kişiden 419’u özelleştirme sonrası 1 aylık süre içinde işten çıkarılmıştır⁷²⁴.

1995 yılında özelleştirilen 31 adet SEK işletmesinden 16 tanesi özelleştirme sonrasına kapatılmıştır. Faaliyeti devam eden işletmelerde ise % 30-35 dolayında istihdam daralması olmuş ve üretimde azalmalar görülmüştür. 1995 yılında özelleştirilen 10 adet EBK’da özelleştirme sonrasında % 46 oranında personel azalışı ile üretim artışı sağlanmıştır.⁷²⁵

1996 yılında 3 yıl üretim şartı ile satılan 8 Orüs işletmesinde bir yılsonunda istihdam % 66-70 oranında azalmıştır. 1996 yılında 3 yıl üretim şartı ile özelleştirilen 7 Sümer Holding işletmesinde çalışan sayısı % 36 oranında azalmıştır. Blok satış yoluyla özelleştirilen 22 adet çimento fabrikasında, özelleştirme öncesi toplam 6.737 işçi çalışırken, bu sayı özelleştirme sonrası (1997) 3.226’ya düşürülmüştür. EBK’ye ait on ildeki işletmelerde özelleştirme öncesi 817 kişi çalışırken özelleştirme sonrası (1997) 443 kişi çalışmaktadır. Özelleştirme öncesi ve sonrası istihdam rakamları,

⁷²³ Lordoğlu ve Müftüoğlu, **a.e.**, s.131.

⁷²⁴ Alper, **a.e.**, s.102.

⁷²⁵ Lordoğlu ve Müftüoğlu, **a.e.**, s.190.

Orüs'te 2.341'den 261'e, Sümerbank'ta 4.807'den 2.760'e gerilemiştir. Petrol İş'in örgütlü bulunduğu Yenisan'da sendika üyesi 120 kişi işten çıkarılmıştır. Teletaş'ta 1987 yılında 2.119 kişi çalışmakta iken özelleştirmeden sonra bu sayı 1820'ye düşmüştür.⁷²⁶

3 Eylül 2001 tarihinde Tüpraş ve Petkim arasında imzalanan protokol ile Petkim, Yarımca Petro Kimya Kompleksi Kasım 2001'de devredilmiş ve 465 işçi emekli edilmiştir⁷²⁷. Son olarak 231'i sendika üyesi toplam 432 çalışanı bulunan ve 8 aydır üretimine ara vermiş olan İgşaş, 15 Aralık 2006 itibariyle üretimini tamamen durdurduğunu açıklamış ve 213 işçinin iş akdinin feshedileceğini bildirmiştir⁷²⁸.

Tablo 38. Özelleştirilen Kuruluşlardaki İstihdam Durumu

No	Özelleştirilen Kurum Adı	Özelleştirme Tarihi	Özelleştirme Öncesi Çalışan Sayısı	Özelleştirme Sonrası Çalışan Sayısı
1	Çelbor (Devir)	01.06.2002	201 (2001)	100 (2003)
2	Asil Çelik	2000	796 (2000)	491 (2002)
3	İsdemir	2001	8220 (2001)	7767 (2003)
4	Kardemir	30.03.1995	5417	3919 (2002)
5	Gima	1996	1668 (1992)	2819 (2002)
6	Seka Bolu İşlt.	09.08.2000	247	71 (2003)
7	Seka Dal. İşlt.	30.03.2001	624	835 (2003)
8	Havaş	1995	2256 (1995)	1697 (2002)
9	Usaş	1989	1498 (1989)	1009 (2002)
10	TDİ Liman İşlt.	1997	473	341 (2001)
11	Ordu Yağ S. A.ř.	1985	181 (1985)	108 (2002)
12	Orüs İşletmeleri	1996	2341	261
13	Et Balık Kurumu	1995	817(1995)	443(1997)
14	Yem Sanayii	1994	1476	419
15	Teletaş	1987	2119	18820
16	Turban	1996	240 (1996)	154 (2002)
17	Sek Süt	1995	1359	514
18	Ankara Sigorta	2000	134(2000)	111(2003)
19	Güven Sigorta	2000	145 (2000)	161 (2003)
20	Denizbank	1997	0	2860 (2002)
21	Anadolubank	1997	0	825 (2002)
22	Çimento Fab.	1997	6737	3226
23	Bozüyük Seramik	1997	360 (1997)	118 (2002)
24	Konya Krom Mag	1998	270	451 (2003)
25	Kütahya Magn.	1995	425	313 (2001)
26	Çinkur	1996	476	475 (1999)

⁷²⁶ Petrol İş, **Petro Kimya Sanayi ve Petkim**, Petrol İş Yayınları No:82, İstanbul, 2003, s.52.

⁷²⁷ A.e., s. 52.

⁷²⁸ "İgşaş İşçisi Fabrikayı Terk Etmiyor", http://www.petrolis.org.tr/duyuru/duyuru2006/aranlik_2006/mrkz_181206.htm, Erişim Tarihi: 18.12.2010.

27	Koytaş	1994	44	3 (2002)
28	Tüstaş	25.08.2000	73	40 (2002)
29	Poaş	21.07.2000	3822	1029 (2002)
30	Petlas	08.05.1997	1102	471 (2003)
31	Sümer Hold. işlt.	1996	4807	2760 (1998)
32*	Esgaz	2004	43	48
33*	Bursagaz	2004	120	71
34*	Kütahya Gübre	2004	375	0
35*	Gemlik Gübre	2004	550	469(2007)
36*	İgsaş	2004	432	219(2007)
37*	Samsun Gübre	2005	377	0
Toplam 729			45.793	33.736

Kaynak. ÖİB, “Özelleştirilen Kuruluşların Faaliyet Bilgileri”, (İlk 31 Adedin Kaynağı)
http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ok_faaliyet_bilgileri.htm (Erişim Tarihi: 13.12.2010)
 * 32-37. maddeler arası OİB, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Yavilioğlu, Cengiz ve diğerleri kitabından alınmıştır.

Yukarıdaki tabloya bakıldığında özelleştirilen işletmelerde çalışan sayısı özelleştirme öncesinde 50 binlere yaklaşmakta iken, özelleştirme sonrasında 34 binlere düşmüştür. Bu rakamlara bakıldığında % 32’lerde bir istihdam kaybının olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu veriler Özelleştirme İdaresi tarafından özelleştirmesi yapılan toplam 201 tesis ve kamu payı içerisinde %51 kamu sermayeli kuruluşların özelleştirilmesine ait verilerdir. Tabloda yer alan bir şirkete bağlı çok sayıda işletme ve tesis bulunmaktadır.

⁷²⁹ Orüs İşletmesine bağlı 20 işletmenin 15’i kapatılmıştır. Sek sütun 32 tesisi özelleştirilmiş, 22 tanesi kapatılmıştır. Balıkesir, Çankırı, İstanbul, Sivas tesislerinde işçi sayısı artmış, geri kalan 8 tesiste işçi sayısı azalmıştır. 24 Adet Çimento fabrikasının Özelleştirme Zamanındaki Kapasite Kullanım Oranı % 75 iken, Özelleştirme Sonrası % 54’e düşmüştür.; Sümer Holding’in 14 adet İşletmesi özelleştirilmiştir. Adana İşl. 1997’de, Erzincan ve Şanlıurfa İşl. 1999 yılında, Afyon Sincanlı ve Denizli İşl. 2002 yılında üretim durmuştur.

Tablo 39. KİT'ler Hakkında Özet Bilgiler* (Milyar TL)

YILLAR	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Toplam Personel Adedi	648.176	648.782	638.179	643.058	630.613	612.208
Memur ve Söz. Personel	204.386	210.914	213.013	212.157	209.216	203.070
İşçi	443.790	437.868	425.166	430.901	421.397	409.138
Toplam Pers. Harcamaları	2.031	3.305	7.928	16.168	33.151	57.486
Personel Harc./Hâsıl(%)	12,0	11,1	15,7	20,0	24,9	24,7
Brüt Öz. Gel.			138.153	502.549	225.665	284.982
YILLAR	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Toplam Personel Adedi	599.244	555.111	496.352	489.669	466.765	457.094
Memur ve Söz. Pers.	205.308	193.797	178.159	175.439	175.691	176.204
İşçi	393.936	361.314	318.193	311.230	291.074	280.890
Toplam Pers. Harcamaları	99.576	156.484	222.904	365.857	787.215	1.389.454
Personel Harc./Hâsıl(%)	25,8	18,1	15,1	13,0	14,4	15,2
Brüt Öz. Gel.	414.048	565.424	763.118	271.641	363.431	1.020.344
YILLAR	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Toplam Personel Adedi	449.341	434.655	351.334	320.506	298.684	271.416
Memur ve Söz. Personel	173.982	152.130	122.965	117.119	111.928	101.370
İşçi	275.359	282.525	228.369	203.387	186.756	170.046
Toplam Person. Harcamaları	2.588.364	4.116.951	4.828.641	6.021.485	7.367.205	7.363.031
Personel Harc./Hâsıl(%)	17,3	17,4	12,5	10,7	11,2	10,6
Brüt Öz. Gel.	320.328	2.737.789	421.919	1.102.294	457.153	896.473

Kaynak. DPT, “Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)”,

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/> adresinden derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 02.12.2010)

* Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar dâhildir.

Yukarıdaki tabloya bakıldığında özelleştirme kapsamındaki KİT’ler dâhil olmak üzere 1987 yılından itibaren 2004 yılına kadar KİT personel adedi 648.176’dan 271.416’ya düşmüştür. 2012 yılına gelindiğinde bu rakam 144 bin civarındadır. Bunda erken emekliliğin teşvik edilmesi sonucunda emekli olanlar ile özelleştirilen kuruluşlar ile birlikte çalışanların diğer kamu sektörüne kaydırılması veya özel sektöre geçmesi, bazı KİT’lerin tasfiye edilmesi, istifa, ölüm gibi diğer nedenlerin etkisi de mevcuttur.

Özelleştirme gelirleri ile KİT’lerin personel adetlerine bakıldığında aralarında negatif bir korelasyon olduğu görülmektedir. Ne zaman brüt özelleştirme gelirlerinde

bir artış olmuş ise o yıl KİT personelinin adedinde bir düşüş meydana gelmiştir. Ancak bu personel düşüşlerinin tek sebebi KİT'lerin satış yöntemi ile özelleştirilmesi olmayıp bazı KİT'lerin kapatılması yöntemi ile de olmuştur. Ayrıca personelin bir kısmı emekli olmuş, istifa etmiş veya vefat etmiştir. 1994 kriz yılında personel sayısındaki 44.000 kişilik düşüşün tek sebebi satış değildir. Bu düşüşte 4046 sayılı yasanın getirdiği erken emekli olanlara % 30 daha fazla prim ödenmesinin de katkısı olduğu gibi bazı KİT'lerin tasfiye edilmesinin de etkisi vardır. Bu durumu tablo 39'dan de kolayca görülebilmektedir. 1985-2007 dönemindeki özelleştirmelerde kamu kesiminde istihdam edilen 45.793 çalışanın etkilendiği ve özelleştirme sonucunda ortalama dört işçiden birinin işsiz kaldığı görülmektedir. 1985 yılında KİT'lerde çalışan sayısı 650 bin iken, 2004 yılı itibarıyla KİT çalışanlarının yaklaşık 271 bine ve 2012 yılı itibarıyla 144 bine düştüğü göz önüne alındığında özelleştirmenin boyutu daha da iyi anlaşılmaktadır. Ancak, özelleştirme olgusunu çarpıcı kılan nokta ise, özelleştirme sonucu çalışan sayısının aynı dönemde 45.793'ten 33.736'ya düşmüş olmasına rağmen, KİT'lerde çalışan sayısının 650 binden 271 bine düşmesidir. Bu veriler özelleştirmenin istihdam üzerindeki en önemli etkisinin direkt işten çıkarmalar yanında; tasfiyeler, emeklilik teşvikleri, tazminat teşvikleri, diğer kamu sektörüne kaydırma, özel sektöre gönüllü geçiş ve ölümler gibi dolaylı sebeplerden olduğunu göstermektedir.

Özelleştirilecek kurumlarda istihdam alanlarını daraltılmasına yönelik uygulamalar emeklilik, erken emeklilik, yeni işçi almama şeklinde varlık bulurken, bu nedenle yapılan 'istihdam tasarrufu' 250 bine ulaşmaktadır⁷³⁰. Ayrıca 1990-2000 yılları arasında, 200 bin kişilik istihdam düşüşünün bir bölümü, bu dönem özelleştirilen KİT'ler nedeniyle olsa da kalan büyük bölümünde ise emekli olan işçi yerine, kadrolu işçi alınmamasından kaynaklanmıştır⁷³¹.

Ortaya çıkan diğer bir sorunda çalışanların kurum değiştirme çabasına girmeleridir. Özelleştirilen şirketlerde çalışan personel, Kamunun diğer kurum ve kuruluşlarına geçmekte, bu durum ise nitelikli personel kaybına sebep olmaktadır. Örneğin; Türk Telekom da nakle tabi personelin kurumda 5 yıl daha kalmasının gündemde olmasına karşın, kamu kurumlarına geçmek için nakil dilekçesi verenlerin

⁷³⁰ Yüksel Akkaya, "Sosyal Yaşamda Kazananlar-Kaybedenler", **20. Yılında Türkiye'de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu**, Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yayınları, Ankara, 26-27 Mayıs 2005, s. 468.

⁷³¹ **Petrol İş Yayı**nı, "Türkiye'de Özelleştirme", 2000, s. 300.

sayısı 13 bine ulaşmıştır⁷³². Nakle tabi personelin, diğer devlet kurumlarına geçmesiyle başlayan personel sıkıntısı birçok ilde had safhaya ulaşmış, teknik eleman sayısı birkaç kişiye kadar inmiştir. Şirket yönetimi, personel açığını, almayı planladığı 3 bin nitelikli eleman ile aşmayı düşünmektedir⁷³³.

Özelleştirilen işletmelerde kamuya dönme imkânı olan personelin kamu kurumlarına geri dönmesi, özelleştirilen işletmelerde nitelikli personel açığının olmasına yol açmaktadır. Bunun sonucunda özelleştirilen işletmelerin yeni eleman almak durumunda kaldıkları görülmektedir.

Geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının istihdam seviyesini yükseltme etkileri daha fazladır. Eğer özelleştirme, daha önce yalnızca devlet tarafından yürütülmekte olan tekel niteliğindeki faaliyet alanlarının özel sektöre açılması şeklinde gerçekleştirilirse, bu tip özelleştirme istihdam seviyesinde bir genişleme meydana getirmektedir. Mesela özel televizyonların ve radyoların kurulmasına izin verilmesi ile birçok ilde yerel radyo ve televizyonlar ile ulusal yayın yapan radyo ve televizyonların olması istihdamı artırmaktadır.⁷³⁴

Bir de bu durumun reklam sektörünü hareketlendirmesi ve reklam sektörü ve radyo ve televizyon sektöründe piyasayı genişletici etkisinin olması da unutulmamalıdır. Son yıllarda havayolu alanındaki serbestleşmenin sağlanması ile havayolu şirketlerinde çalışan personel sayısında bir artış yaşandığı muhakkaktır. İstihdam artışı da gelir dağılımını olumlu yönde değiştirip, gelir artışına vesile olacaktır. Ayrıca özel sektör işvereni, ilave istihdam gereken durumlarda, istihdamı artırmak yerine mesai saatlerini artırarak istihdam artışını engelleyebilmektedirler.⁷³⁵

• Özelleştirme Öncesi Erken Emeklilik Yöntemi

Özelleştirmenin istihdam seviyesi üzerindeki etkisi özelleştirme öncesi dönemde başlamaktadır. Hükümetler; aşırı istihdamın olduğu bir teşebbüsün özel sektör tarafından satın veya devir alınmasını sağlamak için teşebbüsü özelleştirmeye hazırlamaktadırlar. Bu hazırlık çalışmalarının bir kısmı, geçmişe yönelik borçların kamu tarafından üstlenilmesi olduğu gibi, bir kısmı da aşırı istihdamın özelleştirme öncesinde daraltılması olmaktadır. Benzer bir olumsuz etki de, özelleştirme öncesi

⁷³² **Dünya Gazetesi**, 08 Şubat 2006, s. 12.

⁷³³ **Zaman Gazetesi**, 08 Ekim 2006, s.10.

⁷³⁴ Alper, a.e., s. 105.

⁷³⁵ a.e.,s.106.

KİT'ler de çalışanların sayısını azaltmaya yönelik olarak getirilen erken emeklilik uygulamasında görülmektedir. Erken emeklilik uygulaması özelleştirmenin yükünü sosyal güvenlik müesseselerine transfer etmekten başka bir anlam taşımamaktadır.⁷³⁶

Özelleştirme öncesi istihdam seviyesinde meydana gelen daralma ülkemizde de görülmüştür. Nitekim bugüne kadar ülkemizdeki en kapsamlı özelleştirme uygulaması gerçekleştirilen çimento sektöründe, 1985 yılında toplam istihdam 12.136 iken, özelleştirme öncesi dönem olan 1989 yılında bu sayı 9.658'e düşürülmüştür. Petkim'de özelleştirme girişimleri ile çalışanlar üzerinde iş güvencesi baskısı oluşturulmuş, kadrolu çalışan sayısının azaltılması amaçlanmıştır. Çalışanların görev yerleri sürekli değiştirilmeye, bazı birimlerde yetersiz kadro ile üretim yapılmaya başlanmıştır⁷³⁷.

Tüpraş'ta özelleştirme öncesi 2001-2004 döneminde istihdam % 8,7 oranında daraltılarak 4993 kişiden 4561'e düşürülmüştür. Petkim'de 1999 yılında 6779 olan istihdam, 2004 yılında 3967'e düşmüştür. Özelleştirme öncesi 2000 yılında çalışan sayısının 3822 olduğu Petrol Ofisinde, özelleştirme sonrası 2004 yılında 1029'a düşmüştür⁷³⁸.

4046 sayılı yasanın 24. maddesine “Özelleştirme programına alınan kuruluşlarda 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığına tabi personelden; T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre, hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkını kazananlara (1.8.2003 Tarih ve 4971 sayılı Kanunla Değişik) bu hakkı kazandıkları, çalıştıkları kuruluşun özelleştirme programına alınmasından önce emeklilik hakkını kazananlara ise bu kuruluşun özelleştirme programına alındığı tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde, emeklilik ikramiyeleri % 30 fazlasıyla ödenmektedir. Emeklilik ikramiyesine ilave olarak ödenecek %30 tutarındaki miktar, ödemeyi müteakip T.C.Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünün talebi üzerine Özelleştirme Fonundan karşılanmaktadır” ibaresi ile gönüllü emekliliği teşvik edici bir hüküm eklenmiştir.⁷³⁹

Esasında bu hükmün, özelleştirmenin hukuki, iktisadi ve gelir dağılımı boyutunu etkilediği söylenebilir. Bu madde uyarınca özelleştirme fonundan gönüllü

⁷³⁶ a.e., s.99.

⁷³⁷ Petrol İş Yayımları, 1993, s.524.

⁷³⁸ Petrol İş Sendikası'nın 26 Mayıs 2005 Tarihinde Ankara'da yaptığı Petrol ürünleri-petro kimya sektörleri ve özelleştirme uygulamaları toplantısı sunumu.

⁷³⁹ A.e.

emekliliği seçenlere biraz fazla emeklilik ikramiyesi verilmekte, bu durum gelir dağılımını biraz olsun düzeltmektedir.

Ancak insanların erken emekli olması sonucunda sosyal güvenlik kuruluşlarının aktif pasif dengesi bozulmakta, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları artmaktadır. Bunun sonucunda bütçe açığı ve iç borçlanma artmaktadır. Bu durum geçici olarak bireysel gelir dağılımını birkaç seneliğine düzeltse de sonraki yıllar da toplumsal olarak gelir dağılımının bozulmasına sebep olmaktadır.⁷⁴⁰

Tablo 40. Yüzde Otuz Erken Emeklilik Prim Ödemeleri (% 30)

Yıllar	1985-94	1995	1996	1997	1998	1999
Prim (Bin Dolar)	0	-3.268	-4.715	-1.028	-1.479	-1.487
Toplam Personel Adedi (KİT)	555.111	496.352	489.669	466.765	457.094	449.341
Yıllar	2000	2001	2002	2003	2004	1985-2004
Prim (Bin Dolar)	-795	0	0	-804	-748	-14.325
Toplam Personel Adedi (KİT)	434.655	351.334	320.506	298.684	271.416	

Kaynak. DPT, “Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)”,

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/> adresinden derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 02.12.2010)

Türkiye’de erken emeklilik sebebiyle işgücüne katılım oranı 10 yıl daha önce düşmeye başlamaktadır. Ayrıca özelleştirmeler, teknolojileri geliştirmeyi ve yenilenmeyi gerekli kıldıkça, ikinci bir işsizleştirme dalgası da yaratmaktadır. Tabloya baktığımızda 4046 sayılı yasanın çıktığı 1994 yılından sonra ödemeler başlamıştır. Erken emeklilik uygulamasından en çok katkının sağlandığı yıl 1996 yılıdır. 1995 yılı da erken emekliliğe başvurudan katkının fazla sağlandığı yıldır. 1997, 1998 ve 1999 yıllarında neredeyse aynı seviyede seyretmiş olup, 2000 yılından itibaren düşüş göstermeye başlamış olan erken emeklilik uygulaması 2001 ve 2002 yıllarında hiç olmamıştır.⁷⁴¹ Son yıllarda erken emeklilik az da olsa belli bir miktarda gerçekleşmiştir. Ancak bu tabloya bakarak KİT’lerde çalışıp ayrılanların hepsini erken emekliliğe bağlamak yanlıştır.

⁷⁴⁰ Seyfettin Gürsel ve Veysel Ulusoy, **Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam**, YKY, İstanbul, 1999, s.45.

⁷⁴¹ Akkaya, **a.e.**, s.465.

3.4.5. Türkiye’de Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları

Türkiye’de aktif ve pasif istihdam politikalarının uygulanması 1990’lı yıllardan sonra özelleştirmelerin hız kazanması ile başlamasına rağmen önemli gelişmeler göstermiştir. Fakat Türk İşgücü Piyasasının diğer ülkelere göre farklılık arz etmesi, istihdam yaratmaya yönelik yatırımların yetersiz kalması gibi Türkiye’nin İşgücü Piyasasının sorunlarının yapısal bir nitelik taşıması ve resmi açıklamalara göre işsiz nüfusun 2 milyondan fazla olması uygulanan pasif ve aktif işgücü programlarının yetersiz kaldığı görüşünü ortaya çıkarmaktadır⁷⁴².

Aşağıda Türkiye’de uygulanan aktif ve pasif istihdam politikaları değerlendirilmiştir:

3.4.5.1. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam programlarının uygulanması işgücü piyasasına yönelik yapılan yasal düzenlemeler ile oluşmaktadır. Türkiye’de son 10 yılda bu konuda önemli atılımlar kaydedilmiştir. İşini kaybedenlere ya da iş bulamayanların bu dönemde satın alma gücünü koruyabilmeleri için işsizlik sigortası, kıdem ve ihbar, iş kaybı tazminatları, erken emeklilik, çalışma sürelerinin kısaltılması, esnek çalışma koşulları, iş güvenliği ve ücretlere ilişkin düzenlemeler gibi pasif politikalardan söz edilebilir.

• İşsizlik Sigortası

Türkiye’de 25 Ağustos 1999 tarihinde 4447 sayılı kanun ile düzenlenen İşsizlik Sigortası 1 Haziran 2000 tarihinde uygulamaya başlamıştır. İşsizlik Sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. İşsizlik Sigortası Fonu, Kurum Yönetim kurulları çerçevesinde Türkiye İş Kurumu tarafından yönetilir ve işletilir.⁷⁴³

⁷⁴² Güven Taylan, Türkiye’de İşgücü Piyasasına İlişkin Temel Sorunlar ve Çözüm Yolları, **DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı İnsan Kaynakları ve Endüstri İlişkileri Tezsiz Yüksek Lisans Programı Bitirme Projesi**, 2004, s.97.

⁷⁴³ Faruk Sapancalı, **Sosyal Dışlanma**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2005, s.33.

İŞKUR'un verdiği hizmetlerden yararlanmak için dört temel koşulun gerçekleşmesi gerekir.⁷⁴⁴

- İşgücünün kendi istek ve kusuru olmadan işini kaybetmiş olması,
- İş sözleşmesinin sona erdiği tarihten önceki üç yıl içinde en az 600 gün prim ödenmiş olması,
- İş sözleşmesinin sona erdiği tarihten geriye doğru 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışılmış olması,
- Sigortalı işsiz işten ayrılma bildirgesi ile birlikte işten ayrıldığı tarihten itibaren 30 gün içinde İşkur'a başvurması gerekmektedir.

İşsizlik sigorta kapsamı ve süresi sigorta prim kesintileri süresine göre değişmektedir. Buna göre hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 3 yıl içinde son 120 günü sürekli çalışmış kendi istek ve kusuru olmaksızın işini kaybetmiş olanlardan; 600 gün çalışmış sigortalılar 180 gün, 900 gün çalışmış sigortalılar 240 gün, 1080 gün çalışmış sigortalılar 300 gün süreyle işsizlik ödeneği ile diğer hizmetlerden yararlanmaktadır.⁷⁴⁵ Geçtiğimiz yıllara kadar işsizlik ödeneğinden faydalananların aylık ortalaması yaklaşık 60 bin kişidir.⁷⁴⁶ İŞKUR bu fonun olabildiğince kötüye kullanılmasını önlemek için öncelikle istihdam hizmetleri vermektedir.

• Kıdem Tazminatı

Türk İş Hukukunda yıllar içinde en çok değişikliğe uğrayan yasa hükmü kıdem tazminatıdır. Günümüzde de bu değişiklik devam etmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu, geçici 6. Maddesi uyarınca Kıdem Tazminat Fonunun kurulmasını öngörmektedir. Söz konusu fon yürürlüğe girene kadar 1475 sayılı eski İş Kanunun 14. maddesi hükümleri saklı kalacaktır. Kıdem tazminatı her hizmet yılı için bir aylık ücrete eşittir. Yıllık miktar kamu hizmetinde en üst düzeyde kişiye ödenecek yıllık emeklilik ikramiyesini geçemez. Bir yıldan fazla süre ile çalışmış işçi haklı bir sebebe dayanmaksızın işten atılırsa çalıştığı süreye göre kıdem tazminatı almaya hak kazanacaktır.⁷⁴⁷

• İhbar Tazminatı

⁷⁴⁴ A.e., s.34.

⁷⁴⁵ Türkiye İş Kurumu, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/sigorta/html>, Erişim Tarihi: 12.12.2012

⁷⁴⁶ A.e.

⁷⁴⁷ Fevzi Demir, *Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001, s.34.

4857 sayılı yeni İş Kanunun 17 maddesi ile getirilen ihbar tazminatı geçerli bir sebebe dayalı olarak da olsa iş akdinin feshi halinde işini kaybedecek olan kişinin bildirim süresince yeni bir iş imkânı bulabilmesi ve gelir kaybının önlenmesi için iş akdinin feshedileceğinin önceden bildirilmesi gerekir.⁷⁴⁸

Yasa gereği işçinin çalıştığı süre 6 aydan az ise iki hafta, altı ay ile bir buçuk yıl arasında ise dört hafta, bir buçuk yıl ile üç yıl arasında ise altı hafta, üç yıldan fazla ise sekiz haftalık bir süre öncesinden feshi haber vermesi gerekir. Ya da işveren için bu sürelerde dahi işçi ile çalışmak katlanılamayacak bir hal aldıysa bildirim sürelerine ait ücretini peşin vermek zorundadır.⁷⁴⁹

• İş Kaybı Tazminatı

İş kaybı tazminatı özelleştirme kapsamında işsiz kalan işgücüne ödenen tazminattır. Türkiye de yaşanan özelleştirmelerden kaynaklanan olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri hafifletmek amacıyla 'Özelleştirme Sosyal Destek Projesi(OSDP)' oluşturulmuştur. Ülkemizde uygulanmakta olan Ekonomik Reform Programını desteklemek, özelleştirme programındaki hedeflerin başarıyla tamamlanmasına katkıda bulunmak ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmelerinden doğan olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri hafifletmek amacıyla, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredi ile uygulamaya konulmuştur.⁷⁵⁰

Kamu iktisadi teşebbüslerinde bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi nedenleriyle işten çıkarılmış veya çıkarılacak olanlar ile Ekonomik Reform Programının etkisiyle işsiz olan veya anılan programdan dolayı istihdama katılmakta zorluk çekenler proje kapsamında yer almaktadır.⁷⁵¹

Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun 21. Maddesinde İş Kaybı Tazminatından bahsedilmektedir. Bu tazminatın tutarı son ayda alınan ücrete göre belirlenmektedir. Buna göre 550 güne kadar hizmeti olanlar için 90 gün, 1100 güne kadar hizmeti olanlar için 180 gün ve

⁷⁴⁸ A.e., s.35.

⁷⁴⁹ A.e., s.35.

⁷⁵⁰ Sapanca, a.e., s.35.

⁷⁵¹ A.e., s.36.

2200 güne kadar hizmeti olanlar için 240 günlük ücret tutarları ödenmektedir. İŞKUR ayrıca bu kişilere ait yeni iş bulmada yardım, mesleki eğitim ve yeni beceriler kazandırmaya yönelik eğitimler vermektedir⁷⁵². 1995 ile 2010 yılları arasında 45.297 kişiye iş kaybı tazminatları ödenmiştir.⁷⁵³

Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri bir sonraki başlıkta detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

• Erken Emeklilik

Pasif politikalardan biri olan erken emeklilik bir dönem süper emeklilik adı altında ülkemizde uygulanmıştır. Bununla birlikte erken emeklilik uygulaması sosyal güvenlikte yaşanan krizin başlıca nedenlerinden bir tanesidir. Emeklilik yaşı ile ilgili tartışmaların yoğun olarak sürdüğü ülkemizde, emeklilik yaşındaki düşüklülük, SGK'nın aktüaryal dengesini olumsuz etkilemiştir.⁷⁵⁴

20.02.1994 tarih ve 3374 sayılı Kanunla emeklilik için yaş sınırı kaldırılmıştır. Bu durum erkeklerin 43, kadınların 38 yaşında emekli olmalarına imkân tanınmıştır. Hatta 1.4.1981 tarihinden itibaren 506 sayılı Kanunda 18 yaşından önceki hizmetlerin yıl olarak sayılmaması şeklinde yapılan değişiklikten önce sigortalı çalışması olan yukarıda belirtilen 3374 sayılı yasa hükmünden de yararlanarak 43 ve 38 yaşından da önce emekli olabileceklerdir. Tüm bunlarla beraber yapılan düzenlemelerin, hayatta kalma umudundaki artışa rağmen yapıldığı dikkat çekmektedir. Oysa ekonomik ve sosyal göstergeleri ülkemize göre daha düşük düzeyde olan ülkelerde bile emeklilik yaşı 38 – 43 yaşın çok üzerindedir. Nihayet 4447 sayılı Kanunla erken emeklilik uygulamasına son verilmiştir. Ancak kademeli geçiş uygulaması nedeniyle erken emeklilik uygulamasının etkileri 2050 yılına kadar devam edecektir.⁷⁵⁵

Emeklilik koşullarının kolaylaştırılması ile Kurumların pasif sigortalı sayısındaki hızlı artışa karşılık, aktif sigortalı sayısının yeterli derecede arttırılamaması sonucu aktif/pasif sigortalı dengesi bozulmuştur. Örneğin, SSK'da 1975 yılında bir pasif sigortalıya karşılık 6,2 aktif sigortalı prim öderken günümüzde

⁷⁵² Taylan, a.e.,s.87.

⁷⁵³ Türkiye İş Kurumu, <http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop>, Erişim Tarihi: 22.11.2012.

⁷⁵⁴ Kamu-İş, **Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Seminer notları**, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/sosguvsem.pdf>, Erişim Tarihi: 21.11.2012.

⁷⁵⁵ A.e.

bu oran 1,9'a düşmüştür. Sağlıklı bir sosyal sigorta kurumunun aktif/pasif sigortalı dengesi 4 çalışanın bir emekliyi finanse etmesi şeklinde ifade edilmektedir.⁷⁵⁶

• Çalışma Sürelerinin Kısaltılması

4857 sayılı yeni İş Kanunu ile birlikte kanunun 65. maddesine göre genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işveren maddede öngörülen prosedüre uyarak haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltabilecek veya işyerinde faaliyeti tamamen durdurabilecektir. Bu hükümler ile zorunlu sebepler, ekonomik kriz ve benzeri durumlarda hem işveren hem de işçiler açısından sağlıklı çözümler bulunması mümkün olabilecektir. Kısa çalışma geçici işsizlik olarak da adlandırılabilir. Bu nedenle, maddede belirtilen nedenlerle gelir kaybına uğrayan işçilere bu kayıpları yine aynı kanun uyarınca belirtildiği üzere kısa çalışma ödeneği vermek suretiyle kısmen de olsa giderilmeye çalışılmaktadır⁷⁵⁷.

• Esnek Çalışma Koşulları

4857 sayılı yeni İş Kanunu ile birlikte esneklik konusunda iki ayrı olanak sağlanmıştır. Birincisi taraflar anlaşarak haftalık normal çalışma süresini haftanın çalışılan günlerine farklı şekilde dağıtabilir. Ayrıca yine taraflar anlaşarak denkleştirme süresi içinde haftalık çalışma süresini aşmadan yoğunlaştırılmış iş haftası uygulanabilir. Buna göre tarafların anlaşması ile haftalık normal çalışma süresi günde 11 saati aşmamak koşulu ile farklı şekilde dağıtılabilecek ve bu halde iki aya ya da toplu iş sözleşmeleri vasıtası ile dört aya kadar bir denkleştirme süresi uygulaması yapılabilecektir.⁷⁵⁸

• İş Güvenliği ve Ücretlere İlişkin Düzenlemeler

4857 sayılı İş Kanununun 33. maddesi ile iş mevzuatına yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu düzenleme ile işverenin, konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması veya iflası nedeni ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında Ücret Garanti

⁷⁵⁶ A.e.

⁷⁵⁷ Serkan Odaman, 4857 sayılı İş Kanunundaki Yeni Düzenleme ve Uygulama Esasları Seminer Notları, s.1.

⁷⁵⁸ A.e., s.2

Fonu oluşturulmuştur. Ücret Garanti Fonu, işverence işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının %1'idir.⁷⁵⁹

SGK tarafından tahsilâtı yapılarak Fona aktarılan primlerden işveren payı olarak hesaplanan miktarın %1'i, 2003 Ağustos ayından itibaren Ücret Garanti Fonu tutarı olarak İşsizlik Sigortası Fonu içinde değerlendirilmektedir. İşsizlik Sigortası Fonunun aylık getiri oranı Ücret Garanti Fonu aylık tutarına yansıtılmaktadır. Buna göre, 2010 yılı itibarıyla Ücret Garanti Fonu, prim geliri ve faiz geliri olmak üzere toplam 98 milyon TL'dir. Ücret Garanti Fonunun oluşumu ve uygulanması ile ilgili usul ve esasları düzenleyen “ Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği” 18 Ekim 2004 tarih ve 25617 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ödeme gücüne düşen işverenden, ücret alacakları olan işçilerin Kurum birimlerine talepte bulunmaları halinde son üç aya ait ücret alacakları, başvuru tarihinden itibaren otuz gün içerisinde Ücret Garanti Fonu tarafından ödenmektedir.⁷⁶⁰

3.4.5.2. Aktif İstihdam Politikaları

Türkiye’de aktif istihdam politikaları kapsamında yürütülen programlar oldukça yenidir. Uygulanan programlar daha çok işsizliği sınırlayıcı politikalar kapsamında yoğunlaşmaktadır. İşsizliği önleyici istihdam politikaları kapsamında yürütülen programlar ise danışmanlık niteliğinde olup genellikle eğitim amaçlıdır.

• İşsizliği Sınırlayıcı Politikalar

Türkiye’de uygulanan işsizliği sınırlayıcı politikaları kapsamında yürütülen programlar mesleki eğitim, yeniden eğitim ve ücretlerin sübvansede edildiği programlardır. Mesleki eğitim okul sonrası okul programlarına göre çok daha olumlu sonuçlar verdiği için özel bir öneme sahiptir. Türkiye’de Mesleki Eğitim genel eğitim sistemi içerisinde Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı yaygın öğretim okulları tarafından verilmektedir.⁷⁶¹

a) Mesleki Eğitim

Teknoloji-bilgi çağında işletmelerin rekabet gücünün artırılması üretkenlik ve verimlilikte geri kalmamak için işgücünün bilgi, mesleki, yetenek ve becerilerinin geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş

⁷⁵⁹ Sapanca, a.e., s.38.

⁷⁶⁰ Kamu-İş, a.e.

⁷⁶¹ Varçın, a.e., s.102.

aşamasında olan Türkiye'de işgücünün niteliğinde ve mesleki yapısında temel değişiklikler gerekmektedir. Uygulanmakta olan formel eğitimin istihdam için yeterli olmadığı, yeni mezun gençler arasında işsizliğin %30'lara ulaştığı da bir gerçektir.⁷⁶²

Türkiye gibi, teknolojiyi büyük oranda ithal eden ülkelerde, o teknolojiyi kullanacak, yaşama geçirecek nitelikli işgücü bulmak, işgücü piyasasının karşı karşıya olduğu en ciddi sorunlardan biridir. 2012 Şubat Hane halkı İşgücü Anketi'ne göre işgücünün %23,3'ünün tarım sektöründe istihdam edildiği düşünülürse, tarımdan çıkışın kaçınılmaz hale gelmesiyle, işsiz kalacak olan nitelsiz işgücünün zaman yitirilmeden meslek eğitiminden geçirilmesi zorunludur. Gelişmiş ülkelerde mesleki liselerin, toplam liseler içindeki payı yaklaşık olarak %65'ler seviyesindedir. Türkiye'de tam tersi bir durum söz konusudur. Ülkemizde meslek eğitimi yeterince yaygınlaştırılamamıştır. Meslek eğitimi veren tüm kurum ve kuruluşlar yeterli sayıda insana ulaşamamakta ve gerçekte işgücü piyasasının gereksinimlerine yanıt verememektedir. Genel lise eğitimi almış ancak, üniversite sınavında başarılı olamamış gençlerin birçoğu vasıfsız olarak işgücü piyasasında iş ararken, lise mezunu genç kızların büyük bir kısmı ya da işgücüne katılmaktan vazgeçmektedir.⁷⁶³

Tüm bunlar göz önünde bulundurularak Türkiye'de işgücünün mesleki eğitiminde mesleki teknik okullara dayalı bir model benimsenmiştir. Türkiye'nin kalkınması için gerekli becerili ve teknik işgücünün mesleki ve teknik okullarda yapılması için pek çok yatırım yapılmış ve buna bağlı olarak gelişmeler sağlanmıştır.⁷⁶⁴

10 Temmuz 2001 tarihinde 2448 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4702 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu İlköğretim ve Eğitimi Kanunu Milli Eğitim Temel Kanunu, Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu kapsamında yaptığı değişiklikler ortak bir mesleki eğitim politikası uygulaması için genel ilkeleri belirleyen 2 Nisan 1963 tarih ve 63/266/EEC sayılı konsey kararı ile örtüşmektedir.⁷⁶⁵

⁷⁶² A.e., s.103.

⁷⁶³ **Kalkınma Bakanlığı**, http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/14295/Ayl%C4%B1k_%C4%B0stihdam_Raporu_%C5%9Eubat_2012.pdf, Erişim Tarihi: 22.11.2012.

⁷⁶⁴ **TISK Tarafından Mesleki eğitim kuruluna sunulan Mesleki Eğitim Sistemimiz ve İşletmelerdeki Beceri Eğitimi Sorunları ve Çözüm Önerileri Raporu**, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1169> Erişim Tarihi: 15.12.2012.

⁷⁶⁵ A.e.

4702 sayılı kanun ile daha fazla öğrencinin mesleki eğitime yönlendirilmesinin sağlanması hedeflenmiş, mesleki eğitim almış öğrencilerin üniversite sınavına girmeden eğitim aldıkları alanda iki yıllık meslek yüksek okullarına devam etmeleri sağlanmıştır. 2002/4615 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Topluluğu arasında imzalanan Türkiye Cumhuriyetinin Topluluk Programlarına Katılmasının Genel İlkeleri hakkında Çerçeve Anlaşmasının onaylanması hakkında karar yürürlüğe girmiştir. Bu kararın yürürlüğe girmesiyle eğitim alanında Topluluk Eylem Programlarını oluşturan;⁷⁶⁶

- Eğitim alanında Socrates Eylem programının ikinci evresini oluşturan 24 Ocak 2000 tarihli kararın,
- Gençlik Topluluk Eylem Programını oluşturan 13 Nisan 2000 tarihli kararın,
- Mesleki Eğitim alanında Leonardo da Vinci topluluk Eylem programını oluşturan 26 Nisan 1999 tarihli kararın Türkiye’de uygulanması sağlanmış ve Türkiye’nin topluluk programlarına katılımı konusunda gerekli yasal düzenlemeler tamamlanmıştır.

2004 yılında Türkiye’nin bu üç topluluk programına katılması konusunda çalışmalar tamamlandı. Bu çerçevede Türk üniversitelerinin 73’ü Erasmus Programına başvurdu 65’i dâhil oldu. Diğer programlara da dâhil olan Türk kurumları bulunmaktadır. Avrupa Birliği Güncel İletişim Projesi Güncel Haber Eğitim, Mesleki Eğitim ve Gençlik Politikası, AT Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi (Ulusal Ajans) 29 Ocak 2002 tarihinde Devlet Planlama Teşkilat bünyesinde bir daire başkanlığı olarak kurulmuştur. Türkiye’nin mesleki eğitim ve diğer alanlarda AB mevzuatına uyum ve mevzuatın etkin biçimde uygulanması hususları 2002 ilerleme raporunda da yer almaktadır.⁷⁶⁷

Meslek okulu eğitimi, insanlara işgücü piyasasına daha rahat geçme imkânları sağlama amacıyla düzenlense bile, eldeki istatistikler, bu okulları bitirenlerin önemli bir bölümünün yüksek öğrenime geçtiklerini göstermektedir. 2000 yılında orta düzeydeki mesleki ve teknik okullardan mezun olanların sayısı 220 bindir. Bu rakamlara göre, halen çalışan meslek ve teknik lise mezunu her 7 kişiden biri

⁷⁶⁶ A.e.

⁷⁶⁷ **Eğitim Öğretim Gençlik**, [http:// www.abgs.gov.tr/up2003/up_files/pdf/IV-18.pdf](http://www.abgs.gov.tr/up2003/up_files/pdf/IV-18.pdf), Erişim Tarihi: 28.11.2012.

potansiyel olarak işgücü piyasasına girebilecek durumdadır. Piyasanın mesleki ve teknik liselerden mezun olanların hepsini istihdam edebilmesi için istihdam oranının her yıl %1 artması gerekmektedir.⁷⁶⁸

Türkiye’deki mesleki eğitimi iş piyasasının istek ve ihtiyaçları ile eşleştirmek amacıyla iş meslek standartları, sınav ve belgelendirme sistemi oluşturulması gerekmektedir. Bu kapsamda planlanan çalışmalar devlet, işçi ve işveren kesimlerinin birlikte kurup yaşatacağı bir kurumsal organizasyonun varlığını gerekli kılmaktaydı. 1990’lı yıllarda İİBK tarafından uygulanan İstihdam ve Eğitim Projesi (İEP) kapsamında gerçekleştirilen çalışmalar ile gerekli altyapı hazırlanmış; Ulusal Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yapılacak çalışmalar ile Türkiye’de istihdam ve meslek yeterlilikleri arasındaki köprülerin sağlam temeller üzerine oturması sağlanmış olacaktır.⁷⁶⁹ Teknolojide meydana gelen gelişmelere paralel olarak işgücü piyasasında ortaya çıkan yeni meslekleri tespit etmek ve mesleklerdeki görev tanımlarında oluşan değişiklikleri belirleyip Türk Meslekler Sözlüğüne aktarmak amacıyla yürütülen iş piyasası araştırma çalışmaları sonuçlarına dayalı olarak; 2008 yılında, 1000 yeni mesleğin daha Türk Meslekler Sözlüğüne kazandırılması sağlanmıştır. Böylece 2008 yılı sonu itibarıyla, Türk Meslekler Sözlüğündeki meslek sayısı 3.930’a çıkarılmıştır.⁷⁷⁰

b) Yeniden Eğitim

Türkiye’de yeniden eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanması sorumluluğu İŞKUR a aittir. Kurumca, istihdamın geliştirilerek işsizliğin önlenmesine yardımcı olmak ve işgücünün niteliğini yükseltmek amacıyla, Kuruma kayıtlı işsizlere yönelik olarak ihtiyaç duyulan alanlarda kurslar düzenlenmektedir. Bu kurslar; istihdam garantili kurslar, kendi işini kuracaklara yönelik kurslar, iş kurma-girişimcilik eğitimi ve iş kurma danışmanlığı, meslek geliştirme, özürlü ve hükümlülere yönelik olarak açılan kurslar ve ısmarlama eğitim programlarıdır.

2005 yılında çeşitli mesleklerde düzenlenen 500 kursa toplam 11.423 kişi katılmıştır. 2006 yılında 704, 2007 yılında 1.325, 2008 yılında 1.888 işgücü yetiştirme kursu açılmıştır. Kursiyer sayısı 2007 yılında 32.691, 2008 yılında 32.206’dır. Bu kurslar genelde sanayi sektöründe ara eleman yetiştirme amacına

⁷⁶⁸ İşkur 3. Genel Kurul Raporı, s.324.

⁷⁶⁹ A.e., s.324.

⁷⁷⁰ İşkur 5. Genel Kurul Raporı, s.302.

dayanmaktadır. Kurslara işsizlik sigortasından yararlananlar ve İŞKUR'a kayıtlı olanlar katılmaktadır.⁷⁷¹

2005-2008 yılları arasında toplamda Kurumun en fazla açtığı kurs olan İşsizlik Sigortası kapsamında açılan kurslar, 2005 ve 2008 yıllarına göre önemli miktarda artarak; 2007 yılında 275'e 2008 yılında 442'ye çıkmıştır. 2007 yılında kurslara katılan sayısı 4.329 iken 2008 yılında katılan sayısı ise 6.839 olmuştur. Açılan kurs sayısı bakımından üçüncü sırada yer almasına karşın istihdam garantili kurslara katılan sayısı diğer kurslara katılanlara göre çok daha fazladır. Bu kurslara katılan sayısı sırasıyla 579, 5.025, 9.327 ve 8.666 kişidir. 2005 ve 2008 yılları karşılaştırıldığında açılan toplam kurs sayısı 4 kat artarken, kurslara katılan kişi sayısı da yaklaşık 3 kat artmıştır.⁷⁷²

İŞKUR tarafından açılan kurslara katılım yıllara göre değişiklik göstermektedir. 1992 ile 2003 yıllarını kapsayan dönemde her 100 kişiden sadece 5'i bu programdan yararlanmıştır. İŞKUR tarafından yürütülen istihdam garantili kurslarda yüksek düzeyde başarı sağlandığı görülmektedir. Çünkü eğitim gören kişilerin büyük bir bölümü tekrar istihdama dâhil edilmiştir. Ancak yapılan araştırmalarla da bunların yeterli olmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle işsiz kalan işgücünün yeniden istihdama dâhil edilebilmesi için istihdam garantili kursların kapsamının genişletilmesi ve sürekli olarak kursların ve kursa katılımcı sayılarının artırılması gerekmektedir.⁷⁷³

c) Ücretlerin Söbvansö Edildiğı Programlar

Türkiye'de söbvansiyonlu istihdam programı kapsamında değörlendirilen uygulama özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde işveren payına düşen sosyal sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesi biçiminde görölmektedir. İşverenin sosyal sigortalar katkı payını ödememesi işgücü maliyetini düşürmektedir. Dolayısıyla üretilen ürünün maliyeti azalmakta ve pazarda rekabet olanağı daha da artmaktadır.⁷⁷⁴

Türkiye'de istihdamı desteklemek amacı ile olağanüstü hal ilan edilen bölgelerle birlikte kalkınmada öncelikli illeri kapsamak üzere 1998 yılında 4325

⁷⁷¹ A.e., s.302.

⁷⁷² A.e., s.302.

⁷⁷³ Taylan, a.e., s.92.

⁷⁷⁴ A.e., s.113.

sayılı yasa düzenlenerek bu yörelerde yapılan yatırımlarda çalışanların sosyal sigorta primleri devlet tarafından karşılanmaktadır. Söz konusu destek 2001 yılında işverenlere işçi ücretlerinde %28 e varan bir tasarruf sağlamıştır.⁷⁷⁵

Bununla birlikte 50 den fazla işçi çalıştıran işletmelerde her 100 çalışan için 3 özörlü ve 3 eski hükümlü çalıştırmak 4382 sayılı yasa ile zorunlu kılınmıştır. Yasa bu sınırın ötesinde bu tür kişileri çalıştıran işletmelerin üzerinden sosyal sigorta primlerini kaldırmaktadır ve bu primler devlet tarafından ödenmektedir⁷⁷⁶.

•İşsizliği Önleyici Politikalar

Türkiye’de işgücü piyasalarında talep artışı yaratan bu tür politikaları Hazine Müsteşarlığının koordinasyonu altında İşkur, Küçük ve Orta Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı KOSGEB ve Türkiye Odalar Borsalar Birliği TOBB birlikte yürütmektedir. İşkur kamu yararına çalışma programlarından ve KOSGEB ile birlikte girişimciliği geliştirme programlarından, KOSGEB, girişimciliği geliştirme programı kapsamında küçük işletmelere danışmanlık ve teşvik çalışmalarından ve TOBB la birlikte bölgesel ekonomiyi geliştirme programlarından sorumludur.⁷⁷⁷

a) Girişimciliğin Geliştirilmesine Yönelik Programlar

Girişimciliğin geliştirilmesine yönelik uygulanan program kapsamında İŞKUR tarafından iş kurma eğitimi ve iş kurma danışmanlık hizmeti verilmektedir. İş kurma eğitimi kendi işini kurmak isteyen işsizler için düzenlenirken kurslara katılmayan işsizlere de bu kapsamda danışmanlık hizmeti verilmektedir.⁷⁷⁸ İŞKUR 2008 yılında kendi işini kuracaklara yönelik 279 işgücü yetiştirme kursu düzenlenmiştir ve bu kurslara 4.622 kişi katılmıştır.⁷⁷⁹

Türkiye’de kendi hesabına çalışanlarla 10 kişiden daha az işçinin çalıştığı küçük işletmelerde çalışanlar işgücünün büyük bir kesimini oluşturmaktadır. KOSGEB bünyesinde yer alan Girişimciliği Geliştirme Enstitüsü küçük işletmelere yönelik bir dizi program yürütmektedir. Bu programlar şunlardır:⁷⁸⁰

o Eğitim Danışmanlık

⁷⁷⁵ A.e., s.113.

⁷⁷⁶Tunalı, a.e., s.97

⁷⁷⁷A.e., s.97.

⁷⁷⁸Taylan, a.e.,s.94.

⁷⁷⁹İşkur 5. Genel Kurul Raporı, s.302.

⁷⁸⁰ Tunalı, a.e., s.96.

- İş Geliştirme Merkezleri
- Genç Girişimci Yetiştirme Programı

b) Toplum Yararına Çalışma Programları

Toplum yararına çalışma programlarının amacı, yaşanan bir takım sarsıcı durumların istihdam üzerinde yol açtığı olumsuz sonuçların belirli bir hedef grubu oluşturan insanlara geçici istihdam (en fazla 6 ay) sağlanarak hafifletilmesidir. Program tarafından sağlanan işler söz konusu sarsıcı durumdan etkilenenlere yardımcı olacak işlerdir. Bu programlar İŞKUR tarafından yönlendirilmektedir.⁷⁸¹

Geçici istihdama yönelik ilk program özelleştirme sonucunda işsiz kalanları hedef almaktadır. 2002-2008 yılları arasında 116 program açılmış, bu programlardan 1.408 kişi yararlanmış ve 247 kişi istihdam edilmiştir.⁷⁸²

c) Bölgesel Ekonomilerin Geliştirilmesine Yönelik Programlar

Bölgesel ekonomilerin geliştirilmesine yönelik olarak KOSGEB Mayıs 2003 tarihinden itibaren 'yerel ekonomik araştırma desteği' adı altında bir program yürütmektedir. Programdan KOSGEB tarafından gerçekleştirilen özel amaçlı projeler çerçevesinde işbirliği yapılan meslek kuruluşları TOBB, Türkiye Esnaf Sanatkârlar Konfederasyonu ve bünyelerindeki odalar, borsalar, birlikler ve bunların katılımı ile kurulan şirket, dernek, ve vakıflar, küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgeleri yönetimleri ile buralarda bulunan kooperatif ve dernekler sektörsel ve bölgesel bazda ihtisaslaşmış dernek, birlikler, vakıf ve kooperatifler yararlanmaktadır. Bu destek programı ile yörelerdeki doğal kaynaklar, mevcut altyapı ve üst yapı ekonomik durum, sanayi envanteri vb çalışmalarla analizlerin yapılması ve uygun yatırım alanlarının tespit edilmesinin desteklenmesi ile uygun ve karlı yatırımların gerçekleşmesi, ekonomik ve sosyal gelişme ile bölgesel kalkınmaya esas teşkil edecek stratejik planların oluşturulması amaç edinilmiştir.⁷⁸³

•Geçici İşsizliğe Yönelik Politikalar (Kitlese İşten Çıkarmalara Karşı İşgücü Hizmetleri)

Türkiye özeleştirmenin sosyal ve ekonomik etkilerini dizginleyebilmek için Özelleştirme Sosyal Destek Projesini yürürlüğe koymuştur. Bu projenin önemli

⁷⁸¹ Taylan, a.e.,s.94

⁷⁸² İŞKUR 5. Genel Kurul Raporı, s.302.

⁷⁸³ Taylan, a.e.,s.95.

ayaklarından biri işini kaybedeceklerle sunulacak aktif işgücü piyasası politikalarıdır. Bu proje kapsamında özelleştirme sonucunda işini kaybedeceklerle yönelik aktif işgücü piyasası politikalarının yürütülmesini Türkiye İş Kurumu ve KOSGEB üstlenmiştir. Bu çerçevede İŞKUR özelleştirme sonucunda işini kaybedeceklerle yönelik olarak iş danışmanlığı, işgücü yetiştirme programları ve toplum yararına yönelik geçici istihdam yaratan programlardan; KOSGEB ise kendi işini kuracaklara yönelik teknik yardım ve küçük işletme geliştirme programlarından sorumlu olmuştur. Proje kapsamında her iki kuruluş bu hizmetleri doğrudan kendi kuruluşları aracılığı ile değil, özel işletmeler ya da vakıflar aracılığı ile yürütmeleri planlanmıştır. Programların hedef kitlesi ekonomik reform programlarından doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen kişilerden ya da bölgelerden oluşmuştur. Örneğin finans sektörünün yeniden yapılandırılması ve yaşanan ekonomik kriz nedeni ile işini kaybeden bankacılar proje kapsamında hedef kitle olarak belirlenmiştir.⁷⁸⁴

3.4.5.3. Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri

Ülkemizde uygulanmakta olan Ekonomik Reform Programını desteklemek, özelleştirme programındaki hedeflerin başarıyla tamamlanmasına katkıda bulunmak ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmelerinden doğan olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri hafifletmek amacıyla, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredi ile Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri oluşturulmuş ve uygulamaya konulmuştur.⁷⁸⁵

Dünya Bankası ile Türkiye arasında 2001-2005 yılları arasında geçerli olmak üzere Birinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi başlatılmış ve bu proje kapsamında Türkiye 250 milyon dolar kredi sağlamıştır. 2005-2009 yılları arasında yürürlüğe konulan İkinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında ise Dünya Bankası tarafından verilen kredi desteği 465 milyon dolar'dır. Projeler, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının eş güdümünde yürütülmüş, İŞKUR ve KOSGEB projenin öncü kurumları olarak görev almıştır. Aralık 2005'te tamamlanan başarılı OSDP-1

⁷⁸⁴ Recep Kapar, "İşsizliğin Düzenlenmesi: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, 2005, s.355.

⁷⁸⁵ Yusuf Bayraktutan, **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Ankara, Liberte Yayınları, 2003, s.28.

projesinin formatını izlemesi nedeniyle OSDP-2 projesinin uygulanmasında hâlihazırda ilerleme kaydedilmektedir.⁷⁸⁶

Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri (OSDP-1 ve OSDP-2) birbirleriyle yakından ilişkili üç bileşenden oluşmaktadır. Bunlar;⁷⁸⁷

- Özelleştirme süreci nedeniyle işten çıkarılan işçilere yardımcı olacak iş kaybının tazmini,
- Etkilenen işçilere alternatif istihdam olanakları sunulmasını sağlayacak İşçi yerleştirme hizmetlerini,
- Etkin uygulamanın sağlanması için proje yönetimi ve özelleştirmenin sosyal etkilerinin izlenmesidir.

İş Kaybının Tazmini: Bu bileşenin hedefi, KİT'lerin özelleştirilmesi nedeniyle işlerini kaybeden işçilerin üzerinde yaratılan olumsuz sosyal ve ekonomik etkilerin iş kabının tazmini yoluyla hafifletilmesini sağlamaktır. Bu bileşen, kanunda düzenlenmiş olduğu şekilde, KİT'lerin özelleştirilmesi nedeniyle işlerini kaybeden işçilere yapılacak kıdem tazminatı ve ilgili ödemeleri finanse edecektir. Bu bileşenin uygulanmasında sınırlı düzeyde yerel teknik destek alınacaktır.⁷⁸⁸

İşçi Yerleştirme Hizmetleri: Bu bileşen, iş danışmanlığı, yerleştirme hizmetleri, yeniden eğitim, ticari danışmanlık hizmetleri ile İŞKUR aracılığıyla geçici toplum hizmetlerinde istihdam ve KOSGEB aracılığıyla küçük işletmelerin desteklenmesi de dâhil olmak üzere çeşitli hizmetleri finanse edecektir. Küçük işletmelere yardımcı olacak altı yeni destek kurumu oluşturulmaktadır. İŞKUR ve KOSGEB'e program uygulamasında yardımcı olmak ve kapasitelerini arttırmaları amacıyla sınırlı oranda teknik destek, eğitim ve araç sağlanacaktır. OSDP1 ve OSDP2 projeleri boyunca hizmet sunumunun iyileştirilmesi amacıyla İşçi Yerleştirme Hizmetlerinin etkililiğinin ölçülmesi için bir olay çalışması değerlendirme programı yürütülecektir.⁷⁸⁹

Proje Yönetimi: Bu bileşenin hedefi OSDP1 ve OSDP2 projelerinin genel anlamda etkili bir şekilde yönetilmesini sağlamaktır. Bu bileşen aynı zamanda;

⁷⁸⁶Worldbank, [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYIN TURKISHEXTN/0,,contentMDK:20772285~page PK:1497618~ piPK:217854~theSite PK:455688,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYIN%20TURKISHEXTN/0,,contentMDK:20772285~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455688,00.html), Erişim Tarihi: 11.11.2012.

⁷⁸⁷ a.e.

⁷⁸⁸ A.e.

⁷⁸⁹ A.e.

- Projenin yürütülmesinin koordinasyonu ve proje kaynaklarının yönetimi,
- Uygulamayı gerçekleştiren kurumlar için Banka tarafından finanse edilen tüm mal ve hizmetlerin tedarik edilmesi,
- Mali Yönetim Sisteminin Dünya Bankası'nın öngördüğü şekilde yürütülmesinin sağlanması,
- Dünya Bankası ve teknik kurumlar arasında irtibat görevinin üstlenilmesi,
- Yıllık denetimlerin Banka standartlarına uygun bir şekilde yapılmasının sağlanması için sınırlı oranda teknik destek ve araç desteği sağlayacaktır.

Dünya Bankası ile kredi anlaşmasını imzalayan taraf Hazine Müsteşarlığıdır. Baş uygulayıcı Kurum, Başbakanlığa rapor veren Özelleştirme İdaresidir. İş Kaybının Tazmini ve İşçi yerleştirme bileşenlerinin teknik uygulaması, Özelleştirme İdaresi bünyesindeki bir İşçi Yerleştirme Grubu tarafından gerçekleştirilmektedir. İdari işlemler bir Proje Koordinasyon Birimi (PKB) tarafından Özelleştirme İdaresi bünyesindeki Mali, Tedarik ve Rapor Verme Bölümleriyle birlikte yürütülmektedir. İşçi Yerleştirme Grubu ve Proje Koordinasyon Birimi kamu görevlilerinin başkanlığında faaliyet göstermektedir. PKB'nin Mali Bölüm Başkanı, PKB Koordinatörü olarak hizmet vermekte ve Banka ile irtibat kurulmasından sorumlu olmaktadır.⁷⁹⁰

Her bir bileşenin uygulanması ile ilgili özet bilgiler şöyledir:

a) İş Kaybının Tazmini:

Özelleştirme İdaresi, İş Kaybının Tazmini Banka finansmanı için başvurmakta, KİT'leri Banka ile üzerinde anlaşmaya varılan Yatırım Kriterlerine göre tespit etmekte ve kıdem tazminatı ödemelerinin yapılmasından önce Bankayı, işletmenin adı ve uygun bulunan işçilerin yaklaşık sayısı hakkında bilgilendirmektedir. Özelleştirme İdaresi, ilgili KİT'lerin üzerinde anlaşmaya varılan kriterleri karşıladığını ve ödemelerin hesaplanmasında yine üzerinde anlaşmaya varılan usullerin kullanıldığını tasdik etmektedir.⁷⁹¹

⁷⁹⁰ A.e.

⁷⁹¹ Bayraktutan, a.e., s.32.

b) İşçi Yerleştirme Hizmetleri:

Bu çalışma, Özelleştirme İdaresi bünyesinde bulunan İşçi Yerleştirme Grubu tarafından, İŞKUR ve KOSGEB ile yakın koordinasyon içinde koordine edilmektedir. İşçi Yerleştirme Grubu;⁷⁹²

- İşçi Yerleştirme Programı'nın (İYP) yönetsel çerçevesinin oluşturulması ve geliştirilmesi,
- İki lider kurumun birliğin ve KİT yönetiminin temsilcileri ile toplum liderleri ile koordinasyon içinde işçi yerleştirme değerlendirme ve planlama oturumlarının organize edilmesinde liderlik görevinin üstlenilmesi,
- İki lider kuruluş tarafından yönetilen işçi yerleştirme hizmetlerinin süregelen denetiminin sağlanmasından sorumlu olacaktır.

Projenin öncelikli yararlarını;⁷⁹³

- Çalışma kapasitesinin artırılmasıyla daha önceki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin verimliliğinin yükseltilmesi,
- KİT'lerin yeniden yapılandırılmasında, işten çıkarılan işçilere geçici gelir desteği sağlanması ve yoksulluktan korunmaları,
- Özelleştirme ve ekonomik reform programları nedeniyle işlerini kaybeden işçilerin işçi yerleştirme programları ile piyasaya geri dönmelerinin hızlandırılması oluşturmaktadır.

Özelleştirme Sosyal Destek Projesi “Yeniden İşe Yerleştirme Bileşeni kapsamında, KİT'lerin özelleştirilmesi, ekonomik reform programından dolayı işsiz kalmış ve son 6 ay içerisinde işletme açmış olan girişimcilere şunlar sağlanmıştır:

b1) İŞKUR Tarafından Gerçekleştirilen Çalışmalar

Özelleştirme İdaresi Başkanlığının koordinasyonunda yer alan çalışmalarda, İŞKUR tarafından Projenin Yeniden İşe Yerleştirme Bileşeni kapsamında istihdam

⁷⁹² A.e.

⁷⁹³ A.e.

amaçlı; Danışmanlık, Eğitim ve Toplum Yararına Çalışma Programı(TYÇP) olmak üzere üç temel hizmet sunulmaktadır.⁷⁹⁴

Danışmanlık hizmetleri ile proje kapsamında bulunanların yeni bir iş bulmalarına yardımcı olunması ve bulunan yeni işe kolayca ve başarılı bir şekilde uyumlarını sağlanması amaçlanmış ve danışmanlık hizmetleri sonunda bu hizmetlerden yararlandırılan katılımcıların asgari % 10'unun hizmet sağlayıcı tarafından bir işe yerleştirilmesi zorunlu kılınmıştır.⁷⁹⁵

Eğitim hizmetleri ile proje kapsamında bulunanlara yeni beceriler kazandırarak iş piyasasına girişlerinin ve yeni işler bulmalarının kolaylaştırılması hedeflenmiştir. Mesleki eğitim hizmetleri, eğitim kurumlarından alındığı gibi, katılımcıların eğitim sonucunda çalışmaya başlayacakları işyerlerinden de alınmıştır. Ayrıca eğitimin teorik bölümü eğitim kurumlarında, pratik bölümünün ise işyerinde verilmesi sağlanmıştır.⁷⁹⁶

İstihdam amaçlı mesleki eğitim hizmetlerinden yararlandırılan ve başarılı olan katılımcıların, hizmet sağlayıcısı işveren ise asgari % 70'inin, eğitim kurumu ise asgari %50'sinin gördüğü eğitimle ilgili bir işe yerleştirilmesi zorunlu kılınmıştır. TYÇP ile özelleştirme ve ekonomik reform programları sebebiyle işlerinden çıkarılan işçiler ile kapsama dâhil ikincil işsizlerden kültürel mirasın, çevrenin ve kamusal alt yapının korunması, sosyal yardımlaşma vb. alanlarda çalışmak isteyenlere en fazla 6 ay süreyle geçici iş imkânı bulunması hedeflenmiştir. Bu program ile katılımcılara geçici iş imkânları sağlayarak onları belli bir süre için maddi olarak desteklemek ve katılımcıların bu sayede çalışma ortamına alışarak iş tecrübesi ve iş disiplini edinmeleri sağlanmıştır. TYÇP hizmetleri sonunda, bu hizmetlerden yararlandırılan katılımcıların asgari %10'unun hizmet sağlayıcı tarafından bir işe yerleştirilmesi zorunlu tutulmuştur.⁷⁹⁷

Proje kapsamında İŞKUR'un sunduğu danışmanlık, eğitim ve toplum yararına çalışma programlarından oluşan hizmetlerin 2002-2005 yıllarındaki dağılımı ve bu program sonucunda alınan sonuçlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

⁷⁹⁴ Alpaslan Karabulut, **Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara,2007, s.78.

⁷⁹⁵ A.e.

⁷⁹⁶ A.e.

⁷⁹⁷ A.e.

Tablo 41. 2002 –2005 Dönemi İtibariyle ÖSDP-1 Sonuçları

YILLAR	Tamamlanan Proje Sayısı	Hizmetleri Başarıyla Tamamlayan Katılımcı Sayısı	İşe Yerleştirilen Katılımcı Sayısı	İşe Yerleştirme Oranı (%)
2002	43	2.163	1.258	58,15
2003	305	9.475	4.273	45,09
2004	203	5.775	3.052	52,8
2005	222	4.723	3.126	66,18
TOPLAM	773	22.136	11.709	52,89

Kaynak. Türkiye İş Kurumu, **Özelleştirme Sosyal Destek Projesi (Ösdp-I)**, s.1.

Tabloya bakıldığında; 2002 yılında uygulanmaya başlanan ve 2005 yılı sonunda tamamlanan Proje kapsamında, 26.677 kişinin yararlandığı toplam 773 proje uygulamaya konulmuştur. Projelerden mezun olan 22.136 kişiden 11.709'unun istihdamları sağlanmıştır.

Projenin başarıyla sonuçlandırılması üzerine, Dünya Bankası kredisiyle Özelleştirme Sosyal Destek Projesi-2 (OSDP-2) oluşturulmuş, krediye ilişkin İkraz Anlaşması 27 Aralık 2005 tarih ve 26036 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu proje ile 81 ilde özelleştirme nedeniyle işten çıkartılan işsizlere tazminatlarının ödenmesi, ikincil işsizlerde dâhil olmak üzere KİT özelleştirilmesinden dolayı işten çıkarılmış olan veya işten çıkarılacak olan Kuruma kayıtlı kişilere yeniden işe yerleştirme hizmetlerinin verilmesi ve Özelleştirme programının sosyal etkisinin izlemesi hedeflenmiştir. 2006-2009 yıllarını kapsayan 3,5 yıllık devre içinde 481 adet proje gerçekleştirilmiştir. Gerçekleşen 481 projenin hizmet türlerine göre dağılımı şöyledir: Danışmanlık Hizmeti 1; Formel Eğitim Hizmetleri 263; Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Mesleki Eğitim 3; İşyeri Eğitimi 175 ve Toplum Yararına Çalışma Programı 39'dur. Proje yapılan il sayısı 63'dir. Sonuç işlemleri tamamlanmış olan 481 projeyi tamamlayan 8.546 katılımcıdan 4.896'sı istihdam edilmiş olup, eğitim hizmetleri için işe yerleştirilme oranı % 64 olarak gerçekleşmiştir. Hizmetlere göre işe yerleştirme oranları;⁷⁹⁸

- Formel eğitim hizmetleri için öngörülen %50 olan işe yerleştirme oranına karşılık %50,42,
- İşyeri eğitim hizmetleri için öngörülen %70 olan işe yerleştirme oranına karşılık %78,26,

⁷⁹⁸ Türkiye İş Kurumu, **Özelleştirme Sosyal Destek Projesi (Ösdp-I)**, s.1.

- KİKYME Hizmetleri için öngörülen % 20 olan işe yerleştirme oranına karşılık %25
- TYÇP hizmetleri için öngörülen %10 olan işe yerleştirme oranına karşılık %15,72
- Danışmanlık hizmetleri için öngörülen %10 olan işe yerleştirme oranına karşılık %11,5 olarak gerçekleşmiştir.

b2) KOSGEB Tarafından Gerçekleştirilen Çalışmalar

Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında KOSGEB tarafından gerçekleştirilen çalışmalar; Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlık Desteği(KOİDD) ve İş Geliştirme Merkezleri(İŞGEM) tarafından verilen hizmetlerdir.

Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlık Desteği (KÖİDD): Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlık Desteği hizmetlerden yararlanabilecek kişilere, aşağıdakiler dâhil fakat bunlarla sınırlı olmayan hizmetlerin teminini kapsar: ⁷⁹⁹

- Girişimcilik bilgilendirme eğitimi verilmesi,
- İşsizlerin işletme sahibi olabilmeleri için yatkınlıklarının ve becerilerinin ilk değerlendirmelerinin yapılması,
- İş kurmak ve yönetmek eğitiminin verilmesi,
- İş planlarının hazırlanması ve geliştirilmesi,
- Yönetim-organizasyon, muhasebe, mali, hukuk, pazarlama ve satış hizmetleri konularında öneri ve yardımda bulunulması,
- İşini kurmak isteyenlere işletme kuruluş aşamasında danışmanlık hizmeti verilmesi.

İş Geliştirme Merkezleri (İŞGEM): Yeni kurulacak işletmeler için donanımlı işyeri ve iş geliştirme hizmetlerinin verileceği merkezler (iş inkübatörleri) kurulması ve hizmet sağlayıcısının eğitimi, yetiştirilmesi hizmetlerini kapsar. ⁸⁰⁰

OSDP-1 ve OSDP-2 sonuçları verilen hizmetler bazında ayrı ayrı değerlendirilirse:

⁷⁹⁹ Kosgeb Girişimciliği Geliştirme Merkezi Özelleştirme Sosyal Destek Projesi Kapanış Raporu, <http://www.kosgeb.gov.tr/girisimcilik/osdp1.html>, Erişim Tarihi: 15.11.2012.

⁸⁰⁰ Karabulut, a.e., s.74.

Özelleştirme Sosyal Destek Projesi-1 çerçevesinde 13 farklı yörede 14 KÖİDD hizmeti sunulmuş, 5 adet İŞGEM kurulmuş ve ÖSDP-1 kapsamında kurulan 4 İŞGEM'e toplam destek süresi 36 ayı geçmeyecek şekilde ilave destek sağlanmıştır. ÖSDP-1 KOSGEB Yeniden İşe Yerleştirme Bileşeni Genel Sonuçları Tablo 43'te verilmektedir.⁸⁰¹

•ÖSDP-1 Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlık Desteği (KÖİDD) Sonuçları

KÖİDD pilot uygulamaları Temmuz 2002 tarihinde İstanbul, Bursa ve Eskişehir'de başlatılmış olup 31 Aralık 2005 tarihine kadar Türkiye genelinde 31 farklı yörede 10 hizmet sağlayıcı ile 39 KÖİDD hizmeti verilmiştir. Her KÖİDD hizmetine ortalama olarak 90 kişi olmak üzere yaklaşık 3.500 kişi başvurmuştur. Sunulan KÖİDD hizmetleri sonucunda 438 katılımcı işletmelerini kurarak girişimci olmuş ve 1.138 kişi istihdam edilmiştir.⁸⁰²

Hizmet Sağlayıcılar, Teknik Şartnameye göre başvuru formu dolduran katılımcılar üzerinden minimum %5 iş kurdurma oranı taahhüt etmektedir. 39 KÖİDD hizmeti için bu oran %12,5 olarak gerçekleşmiştir. Dünya Bankasının diğer ülkelerde yürüttüğü benzer projelerdeki %5 olan iş kurdurma oranı ile kıyaslandığında, ülkemizde yürütülen projenin başarısı görülmektedir. Bu nedenle ÖSDP-2'de yeniden işe yerleştirme bileşeninin KÖİDD hizmetinde iş kurdurma oranının %10'a çıkarılması uygun görülmüştür.⁸⁰³

ÖSDP-1 kapsamında yapılan 39 KÖİDD hizmeti ile toplam 107.899 adam-saat'lik eğitim ve danışmanlık hizmeti verilmiş olup, maliyeti 4.204.314,60 TL'dir. KÖİDD hizmetinde kişi başına ortalama 80 saat eğitim ve danışmanlık verilmiştir. Proje kapsamında KÖİDD hizmeti ile yaratılan istihdamın ortalama proje maliyeti 3.700 TL olarak gerçekleşmiştir.⁸⁰⁴

⁸⁰¹ Kosgeb Girişimciliği Geliştirme Merkezi Özelleştirme Sosyal Destek Projesi Kapanış Raporu, s.3 <http://www.kosgeb.gov.tr/girisimcilik/osdp1.html>, Erişim Tarihi: 15.11.2012.

⁸⁰² A.e.

⁸⁰³ A.e.

⁸⁰⁴ A.e.

Tablo 42. KÖİDD Uygulama Sonuçları (31 Aralık 2005 tarihi itibarıyla)

Yaklaşık katılımcı sayısı	3.500
Toplam verilen danışmanlık süresi (adam-saat)	107.899
Kişi başına düşen yaklaşık eğitim ve danışmanlık süresi (adam-saat)	80
Eğitim ve Danışmanlık ortalama maliyeti (TL /adam-saat)	38,96

Kaynak. Kosgeb Girişimciliği Geliştirme Merkezi Özelleştirme Sosyal Destek Projesi Kapanış Raporu, <http://www.kosgeb.gov.tr/girisimcilik/osdp1.html>, Erişim Tarihi: 15.11.2012.

• OSDP-1 İş Geliştirme Merkezleri (İŞGEM) Hizmet Sonuçları

ÖSDP kapsamında kurulan ilk İŞGEM, Tarsus Hacı Hasan Karamehmet İş Geliştirme Merkezi (TEGAŞ) olmuştur. TEGAŞ, Mayıs 2003'te KOSGEB Mersin İşletme Geliştirme Merkez Müdürlüğü ile yaptığı hizmet sözleşmesini takiben 7 ay gibi kısa sürede, 20 yeni işletmeye bünyesinde yer vererek, sözleşme bitiş tarihi olan 31 Aralık 2004 tarihinde %90 doluluk oranı taahhüdünü Kasım 2003'te aşarak %100 doluluk oranına ulaşmayı başarmıştır.⁸⁰⁵

Girişimci adaylarından gelen yoğun talebi karşılamak üzere Kasım 2003'te TEGAŞ'ın genişletilmesine karar verilerek, 37 yeni işletme için revize edilen sözleşme 19 Ocak 2004 tarihinde imzalanarak yürürlüğe girmiştir. TEGAŞ'ın hizmet sözleşmesi 31 Aralık 2004 tarihinde sona ererken 42 adet işletmeye İŞGEM hizmetleri verilmiş ve 192 kişiye istihdam sağlanmıştır. Sözleşme uyarınca TEGAŞ İŞGEM'de bulunan işletmelerin %98,81'inin kuruldukları bir yıl içerisinde hayatta kalmalarını sağlayarak %90 olan taahhüdünü başarıyla yerine getirmiştir. Bu başarı Türkiye genelinde yeni İŞGEM'ler kurulması için ilgi ve talep oluşturmuştur. Bu çerçevede KOSGEB'in Merkez Müdürlükleri aracılığıyla ÖSDP kapsamında Temmuz 2004'te 12 farklı yörede İŞGEM ihalelerine çıkmıştır.⁸⁰⁶

ÖSDP-1 kapsamında kurulan 6 İş Geliştirme Merkezinin projeye maliyeti 5.315.148,50 TL dir. 31 Aralık 2005 tarihi itibarıyla 162 işletme faaliyet göstermekte olup, toplam 907 kişi istihdam edilmiştir. İŞGEM'lerin projeden fon aldıkları sözleşme boyunca taahhüt ettikleri toplam işletme sayısının 161 ve yaratacakları

⁸⁰⁵ Neşem Batur, **İşsizlik İle Mücadelede Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ve Türkiye**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Endüstrisi İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2005, s.28.

⁸⁰⁶ A.e., s.29.

istihdam sayısının 540 olduğu dikkate alındığında, elde edilen başarı açıkça görülmektedir.⁸⁰⁷

Tablo 43. ÖSDP-1 KOSGEB Yeniden İşe Yerleştirme Bileşeni Genel Sonuçları

KOSGEB Faaliyetleri	Toplam Proje Sayısı	Toplam Maliyet (TL)	Yeni Kurulan İşletme Sayısı	Yaratılan İstihdam	İşletme Başına Maliyet	Çalışan Başına Maliyet
İŞGEM	6	5.315.148,50	162	907	32.809,55	5.860,14
KÖİDD	39	4.204.314,60	438	1.138	9.598,89	3.694,48
Toplam	45	9.519.463,10	600	2.045	15.865,77	4.654,99

Kaynak. Kosgeb Girişimciliği Geliştirme Merkezi Özelleştirme Sosyal Destek Projesi Kapanış Raporu, <http://www.kosgeb.gov.tr/girisimcilik/osdp1.html>, Erişim Tarihi: 15.11.2012.

•ÖSDP-2 Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlık Desteği (KÖİDD)
Sonuçları

Türkiye genelinde 13 farklı yörede 6 Hizmet Sağlayıcı ile 14 KÖİDD programı gerçekleştirilmiş ve kişi başına ortalama 80 saat eğitim ve danışmanlık verilmiştir. Hizmet Sağlayıcılar, Çalışma Esasları ve Teknik Şartnameye göre başvuru formu dolduran katılımcı sayısı üzerinden en az %10 iş kurdurma oranı taahhüt etmişlerdir. Bu kapsamda toplam 1.322 katılımcı ve 141 işini kuran girişimciye ulaşılmıştır. Bazı programlarda iş kurma hedefinin (%10) üzerine çıkmıştır.⁸⁰⁸

Tablo 44. ÖSDP-2 KOSGEB Yeniden İşe Yerleştirme Bileşeni Genel Sonuçları

KOSGEB Faaliyetleri	Toplam Proje Sayısı	Toplam Maliyet (TL)	Yeni Kurulan İşletme Sayısı	Yaratılan İstihdam
KÖİDD	14	Bilgi yok	141	1.322
İŞGEM	5	3.959.620,56	81	1.605
ÖSDP-1 İŞGEM'lere ilave destek verilmesi	6	1.104.040	195	
Toplam	25	5.063.660,56	417	2.927

Kaynak. KOSGEB, İkinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlık Desteği Kapanış Raporu, s.3.

⁸⁰⁷ Kosgeb Girişimciliği Geliştirme Merkezi Özelleştirme Sosyal Destek Projesi Kapanış Raporu, a.e.

⁸⁰⁸ KOSGEB, İkinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlık Desteği Kapanış Raporu, s.1.

• OSDP-2 İş Geliştirme Merkezleri (İŞGEM) Hizmet Sonuçları

Birinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında kurulan 6 İş Geliştirme Merkezi'ne ek olarak, 1 Ocak 2006–30 Haziran 2009 tarihleri arasında yürütülen İkinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi'nde 5 yeni İş Geliştirme Merkezi daha kurulmuştur. 2003–2009 yılları arasında yürütülen her iki projede kurulan İŞGEM sayısı 11'e ulaşmıştır. İş Geliştirme Merkezleri için toplam tahsis edilen bütçe miktarı ise 5.063.660,56 TL olarak gerçekleşmiştir. 30 Haziran 2009 tarihine kadar toplam tahsis edilen bütçenin %82,70'i İŞGEM'lere fon olarak aktarılmıştır. Bu aktarılan fon karşılığında 11 İŞGEM'de bulunan 276 firmada 1.605 kişiye istihdam yaratılmıştır.⁸⁰⁹

ÖSDP-1 ve ÖSDP-2 Projeleri girişimciliğin geliştirilmesine yönelik iki önemli araç olan “İş Kurma Danışmanlığı” ve “İş Geliştirme Merkezleri” konularındaki uluslararası standartları ve deneyimleri ülkemize taşıyarak bu modelleri uygulayabilmeyi sağlayan bilgi transferini kolaylaştırmıştır. ÖSDP projeleri ile sağlanan bu birikim, Avrupa Birliği'ne başarılı projeler sunulmasında da önemli bir rol oynamıştır.

2012 yılına kadar özelleştirilen kurumlardan çeşitli nedenlerle ayrılan işçilerden yaklaşık % 46'sı Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri kapsamında verilen hizmetlerden yararlanmış ve halen de yararlanmaktadır.

3.5. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRMASI

Bu bölümde şimdiye kadar çalışılan 4 ülkenin; özelleştirme politikaları, özelleştirme yöntemleri ve prosedürleri, özelleştirme uygulamaları, özelleştirmelerin istihdam etkisi ve uygulanan aktif ve pasif istihdam politikaları açısından karşılaştırması yapılmıştır.

3.5.1. Özelleştirme Politikaları Açısından Karşılaştırma

Bangladeş'te özelleştirme çalışmalarına 1970'lerin ortalarında başlanmıştır. 1974'deki ekonomik kıtlık ile beraber yükselen fiyatlar ve küçülen ekonomi; hükümetin politikalarında, üretimde özel sektörün katılımının teşvik edilmesi ve

⁸⁰⁹ A.e., s.4

kamu sektörünün rolünü azaltmaya yönelik değişime neden oldu. 1975 yılındaki politik değişimden sonra, yeni hükümet gözden geçirilmiş bir sanayi politikası ilan etti. 1975 ve 1981 yılları arasında, sanayileşme sürecine özel sektör katılımının alanını genişletmek için politika ve kurumlarda birçok önemli değişiklikler uygulandı. Geciken özelleştirme sürecini hızlandırmak için, 1991 yılında Hükümet tarafından Bakanlıklar Arası Özelleştirme Komitesi (ICOP) kuruldu. ICOP özelleştirme uygulamaları için Bakanlık ve Ulusal Ekonomik Konsey (ECNEC) Yürütme Kurulu arasında bir koordinasyon organı olarak görev yaptı. Ancak, ICOP özelleştirme sürecini hızlandırmak için oluşturulmuş olmasına rağmen, onay aşaması hala çeşitli kademeleri içeren uzun bir süreç olarak kaldı ve ICOP özelleştirme sürecini yavaş yürütmekle birlikte gerekli teknik kapasite ve özerklikten de yoksun kaldı.

Bu sınırlamaları aşmak için Özelleştirme Kurulu (PB), KİT'lerin özel sektöre transferi yöntemlerini formüle etmek amacıyla Mart 1993 yılında kurulmuştur. Özelleştirme sürecinin hızlandırılarak özel sektörün rolünün daha da güçlendirilmesi amacıyla Hükümet, Haziran 1993 yılında kapsamlı bir özelleştirme politikası ve özelleştirme sürecini kolaylaştırmak için ayrıntılı prosedürler belirledi. Bangladeş'teki özelleştirme politikası;

- Hükümetin mali ve idari yükünü hafifletmeyi,
- Verimliliği ve üretkenliği artırmayı,
- Ekonomik büyümeyi kolaylaştırmayı,
- Ekonomide kamu sektörünün boyutunu azaltmayı ve
- Ulusal ekonomik hedefleri karşılamaya yardımcı olmayı amaçlamaktaydı.

Nijerya'daki özelleştirme sürecinin gelişimi ve uygulanan özelleştirme politikaları ise şunlardır: Nijerya bağımsızlık sonrasında da, İngiltere'nin İşçi Partisi'nin ideolojisinin ürünü olan, teşebbüslerin devlet tarafından kontrolü sistemini miras almıştı. 1970 yılının sonları itibarıyla, Nijerya'da bir müteşebbis olarak devletin başarılı olmadığı açık hale gelmiştir. Ticari yatırımların çoğu ve devlet gelirleri muazzam bir şekilde israf olmuştu. Bu işletmelerin başarısızlığının büyüklüğü, neredeyse tekel oldukları durumlarda bile başarısız oldukları fark edildiği zaman ortaya çıktı.

Nijerya'da özelleştirme programı, resmi olarak Yapısal Düzenlemeler Programının(SAP) bir parçası olarak 1988 yılında özelleştirme ve ticarileştirme kararnamesi ile tanımlandı. SAP, ulusal ekonomileri küresel pazarda birleştirmek amacıyla uluslararası finans kuruluşları tarafından düzenlenen yeni liberal bir geliştirme stratejisiydi. Bu anlamda Nijerya'daki özelleştirme girişimleri Bangladeş'ten yaklaşık beş yıl önce başlamış olup, bu girişimlerde İngiltere örneğinin etkisi büyüktür.

Nijerya'da özelleştirme hükümetin kaynakları paylaştırmada etkinliği artırma politikasıyla IMF ve Dünya Bankası ayarlama kredilerinin ayrılmaz bir parçası olarak geldi. Temel amaçları, inşaat, mali açıkların azaltılması, daha geniş bir vergi tabanı, daha fazla yatırım çekmek ve özel sektör büyümesiydi. Mevcut demokratik hükümet dönemindeki yeni özelleştirme programının geniş amacı, özel sektörü Nijerya ekonomisinin öncü motoru yapmaktı. Hükümet özelleştirme programını Nijerya'yı küresel ekonomiye yeniden entegre etmek için, yabancı doğrudan yatırımı açık, adil ve şeffaf bir şekilde çekmek için bir platform olarak kullanma amacındaydı. Özelleştirme politikasının temel hedefleri şöyledi:

- Sektördeki verimsiz devlet yatırımının egemenliğini azaltmak için kamu sektörünü yeniden yapılandırmak ve rasyonelleştirmek,
- İktisadi faaliyetlerde bulunan tüm kamu teşebbüslerinin yönünü yeni bir performans geliştirme, yapılabirlik ve genel verimlilik ufkuna yönelik değiştirmek,
- Yoksullukla mücadele, sağlık, eğitim ve altyapı gibi sosyal konulara odaklı programları finanse etmek için fon oluşturmak,
- Ticarileşmiş teşebbüslerdeki kamu sektörü yatırımlarına daha verimli özel sektör odaklı yönetim yoluyla pozitif kazançlar sağlamak,
- İş yaratmak, yeni bilgi, nitelik ve teknoloji elde etmek, Nijerya'yı uluslararası rekabete açmak.

Nijerya özelleştirme programı, incelenen diğer ülkelerden farklı olarak ticarileştirme faaliyetlerini de kapsayacak şekilde başlatılmış ve yürütülmüştür. Nijerya'da Ticarileştirme; devlet tarafından kısmen veya tamamen sahip olunan teşebbüslerin kar amaçlı ticari ortaklıklara dönüştürülmesi ve devlet tarafından desteklenmesine son verilmesi olarak tanımlanmıştır.

Arjantin örneği özelleştirme politikaları açısından ele alındığında karşımıza çıkan sonuçlar şöyledir: 1982 yılında Meksika'nın yaşadığı dış borç krizi tüm Latin Amerika ülkeleri gibi Arjantin'i de etkilemiş ve ekonomideki istikrarsızlık kronik bir hal almıştır. Büyük bütçe açıklarını kapatmak adına sürekli para basma yoluna gidilmesi de başka bir yandan hiperenflasyon sürecinin yaşanmasına neden olmuş, 1980'lerin sonunda enflasyon üç haneli rakamlara ulaşmıştır. Ancak yine de Arjantin' i krize sürükleyen nedenlerin başında diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi dış borçlar sorunu gelmektedir. Federatif yapıya sahip olan Arjantin eyaletlerinin de kendi başlarına borçlanabilir yapıları sonucunda hükümet sosyal kamu kuruluşlarının borçlarını da üstlenmek zorunda kalmıştır. 1989 yılında ekonomide liberalizasyonu ve deregülasyonu tamamlayacak geniş kapsamlı bir özelleştirme programı yürürlüğe konuldu. Bu program içinde, özelleştirmeyi güçleştiren siyasi ve bürokratik engelleri azaltacak yasal düzenlemeler de bulunmaktadır.

Arjantin özelleştirilmesi diğer üç ülkeden farklı olarak önceden tespit edilmiş bir planın veya ideolojik politikaların sonucu değil, özel şartların ürünü olan bir özelleştirme tarzıdır. Arjantin hükümetinin özelleştirme politikasının temel hedefleri şunlardır:

- Yüksek enflasyonu kontrol altına almak ve düşürmek;
- Dış borç krizini aşmak,
- Bütçe açıklarını kapatmak,
- Ekonomide liberalizasyonu ve deregülasyonu sağlamak.

Türkiye'de uygulanan özelleştirme politikalarının gelişimi de şöyle olmuştur: Türkiye ekonomisi 1980 ekonomik kararları ile başlayan dönemde yapısal bir dönüşüm sürecine girmiş, bu dönüşüm ile birlikte ithal ikamesine dayalı sistemden rekabetçi ve ihracata yönelik sanayileşmeye geçiş hedeflenmiştir. Özelleştirme uygulamaları, esas olarak ekonomide devlet müdahalesinin asgariye indirilmesini amaçlayan bir politika aracı olarak "serbest piyasa" ekonomisine geçişte önemli rol oynamıştır. Bu dönemde kamu kesiminin yeniden yapılanma çalışmaları da sürdürülerek, kamu kesiminde verimliliği artırmak, ekonomideki varlığını azaltmak, bütçe açıklarını azaltmak gibi amaçlar için bir yöntem olarak özelleştirme, Türkiye'nin gündemine yerleşmiştir. Gerçekte de özelleştirme devletin iktisadi hayata müdahalesini azaltmayı amaçlayan ve bu dönemin büyüme politikası olan

“ihracata dayalı büyüme” modeline uygun düştüğü için başlatılmıştır. Özetle Türkiye özelleştirme politikalarının temel hedefleri şunlardır:

- Kamuda verimliliği artırmak,
- Kamunun ekonomideki varlığını azaltmak, serbest piyasa ekonomisinde geçişi sağlamak.

Türkiye’de 1984 yılında başlayan özelleştirme çalışmaları Nijerya ve Arjantin’den ortalama 5-6 yıl erken başlamasına rağmen, oldukça yavaş bir seyir izlemiştir. Bunun nedeni, Türkiye ekonomisinin sermaye piyasalarına ilişkin kurumsal alt yapı eksikliği, iç tasarrufların yetersizliği, çok ortaklı şirketler uygulamalarında yaşanan hüsranslardır. Ayrıca, 1970’li yılların ikinci yarısında hızlanan enflasyon ve bu süreç içerisinde tasarruflarını enflasyonun tahribatından korumak isteyen tasarruf sahiplerinin kıymetli madenlere yatırım yapmaları, küçük yatırımcıların bankerlerce arz edilen menkul kıymetlerin şartlarının cazibesine kapılarak tasarruflarını kaybetmeleri, küçük tasarruf sahiplerinin özelleştirme uygulamalarına uzak durmasına neden olmuştur.

Türkiye’de özelleştirme incelenen diğer ülkelere benzer şekilde bir Dünya Bankası Projesi olarak gündeme gelmiştir. Dünya Bankası, sektörel yeniden yapılanma amacıyla Türkiye’ye kredi vereceğini bildirmiş ve bu sürecin başlaması için danışmanlık bedeli Dünya Bankası tarafından ödenmek koşuluyla özelleştirme Ana Planı hazırlanmıştır. Söz konusu plan, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatına danışmanlık yapan The Morgan Bank tarafından 1986 yılında hazırlanmıştır.

Arjantin özelleştirme politikalarının temel hedefi incelenen diğer ülkelerden farklı olarak, başlangıçta kaliteli hizmet, verimliliği artırmak, adil kaynak dağılımını sağlamaya dayanan bir özelleştirme anlayışından çok, mali zorunluluklarından dolayı uygulanan bir politik tercih sonucu olmuştur.

3.5.2. Özelleştirme Yöntemleri ve Prosedürleri Açısından Karşılaştırma

Bangladeş’te özelleştirmeler için sıklıkla kullanılmış olan bir formül yoktur. Ekonomiden el çekmenin hem gelişmiş ve hem de gelişmekte olan ülkelerde en yaygın şekilde kullanılan yöntemleri Bangladeş’te de uygulanmıştır. Bunlar; şirket hisselerinin çalışanlarına satılması, kiralama ve yönetim kontratı, hisselerin halka arzı, hisselerin özel şirketlere satışı ve hükümetin ekonomik aktivitelerden el

çekmesini kapsar. Bangladeş'te gerçekleştirilen özelleştirmelerde, devir süreci genellikle uzundur ve yasal olumsuzluklar, ağır kredi yükümlülükleri, şeffaf olmayan bürokratik prosedürler ve sendikaların muhalefeti nedeniyle belirsizliklere tabidir.

Bangladeş'te gerçekleştirilen özelleştirmelerde aşağıdaki yöntemlerden biri veya her ikisi takip edilmiştir:

- **Uluslar Arası İhale ile Satış:** Uygulanan yöntemde yerel ve yabancı alıcılar tüm ihalelere katılabilirlerdi. İhale edilen teşebbüsün çalışanları, yöneticileri ve işçi birlikleri, teşebbüsü satın almak için teklif verebilmekteydiler. Eğer teşebbüsün işçileri satın almaya istekli iseler, yetkili otoriteler İşçi Hisse Opsiyon Programını tercih edeceklerini de bildirmişlerdir. Bangladeş'te KİT'lerin doğrudan satışı baskın bir özelleştirme yöntemi olarak kullanılmıştır.

- **Hisselerin Halka Arzla Satışı:** Bu yöntem kapsamında, farklı şirketler içindeki devlet hisseleri ve kamu limitet şirketlerine dönüştürülen KİT'lerin hisselerinin devlete ait kısmı, ya doğrudan ya da Menkul Kıymetler Borsası aracılığıyla halka satılabilmekteydi.

Ancak, bu yöntemin herhangi biri ile KİT hisselerinin başarılı tahliyesi, özellikle Bangladeş gibi özel dikkat isteyen düşük gelirli gelişmekte olan ülkelerde, birçok karmaşık ve hassas prosedürlerin uygulanmasını gerektirmiştir. Bangladeş özelleştirme prosedürleri oldukça belirsiz ve yavaş ilerleyen bürokratik işlemlere tabi olduğundan özelleştirme süreci oldukça gecikmeli gerçekleştirilebilmiştir.

Nijerya'da ise genellikle özelleştirme için listeye alınan şirketlerin hisseleri Nijerya Sermaye Piyasasında Halka Arz yoluyla ya da TCPC'nin (Özelleştirme ve Ticarileştirme Teknik Komitesi) devlete önerdiği yerlerde özel yatırımcılara satılmıştır. Çıkarılan özelleştirme yasası ile hızlı bir şekilde devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin hisselerinin %10 ila %20'si birlikler ve çıkar grupları için özelleştirilecek şekilde rezerve edilirken, maksimum %10'u bu tip devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin personeli için ayırıldı. Henüz şirket olarak kurumsallaşmamış listedeki devlet mülkiyetindeki teşebbüsler, TCPC tarafından kamu şirketleri olarak 12 ay içerisinde kurumsallaştırıldı.

Diğer ülkelere göre Nijerya'da farklılaşan önemli bir nokta, TCPC'nin ilk zamanlarda yeterince özerk olmamasıdır. Genelkurmay Başkanı bu konu üzerinde çok kontrole sahipti. Açık bir şekilde bu dönemde gerçekleştirilen özelleştirmeler

çok şeffaf değildi. Satışa sunulan hisselerin değerlemesi için bir mekanizma yoktu. Nijerya özelleştirmelerinde özellikle beş yöntem kullandı:

- **Özsermaye Hisselerinin Halka Arzı:** Nijerya özelleştirmelerinde en çok kullanılan yöntemdir. Borsaya kota edilme niteliğine sahip teşebbüsler için halka arzlar Nijerya Borsası aracılığıyla yapıldı.

- **Özsermaye Hisselerinin Özel Sektöre Devri:** Burada fayda sağlayanlar, kurumsal yatırımcılar, güçlü yönetim ve/veya teknik niteliklere sahip çekirdek gruplar, kooperatif veya sınırlı sorumlu şirket şeklinde örgütlenmiş belirli şirketlerin işçileridir. Bu yöntem esas olarak devlet hisselerinin çok az olduğu ve TCPC'nin hissedarları hisselerini halka arz etmeleri için ikna edemediği durumlarda kullanıldı.

- **Varlıkların Satışı:** Sıkı incelemeler etkilenen KİT'lerin etkileyici olmayan kayıtlara sahip olduklarını ve geleceğe bakışlarının umutsuz görüldüğünü gösterdikten sonra bu yaklaşıma başvuruldu. Sonuç olarak bu teşebbüsler, liste gereksinimlerine sahip olmadıkları için hisselerinin halka arzı ya da özel sektöre devri yöntemleri kullanılamamaktadır. Bu tip teşebbüsler tasfiye edildi ve varlıkları açık artırma yoluyla halka parça parça satıldı.

- **Yönetimin Satın Alması:** Bu yaklaşımda, söz konusu teşebbüsün tamamı ya da onun öz sermayesinin önemli bir kısmı işçilere satıldı.

- **Ertelenmiş Halka Arz:** Bu yöntem, bazı ayakta kalabilecek KİT'ler hisselerine bölünerek satıldığında beklenen getirilerin onların varlıklarının reel değerlerinden daha düşük olacağı düşünüldüğünde kullanıldı. Yeni sahiplerin devraldıktan sonra beş yıl içerisinde öz sermayenin en az %40'ını Nijerya halkına satması istenmekteydi.

Nijeryada özelleştirme prosedürlerini daha iyi anlamak için, kuruluşları kısmi özelleştirme ve tamamen özelleştirme olarak ayırmak uygun olabilir. Kısmi özelleştirileceği beyan edilen teşebbüslerde, stratejik bir yatırımcının %40'dan, Federal Hükümetin %40'dan ve diğer Nijeryalıların %20'den daha fazlasını almasına izin verilmez. Tamamen özelleştirilecek kuruluşlar için ise satış, sermaye piyasasında halka arz yoluyla gerçekleştirilir. Satış Lagos Menkul Kıymetler borsasında yürütülür. Nijeryalılar ve yabancı yatırımcılar hisselerin satın alınması için kim elverişli ise ayırım olmadan bu sürece katılabilir. Ancak incelenen diğer ülkelerle kıyaslandığında özellikle kısmi özelleştirmelerde yatırımcılar, halk ve hükümetin sahip olabileceği hisselerinin sınırlarının net olarak çizilmiş olması dikkat çekicidir.

Arjantin’de kullanılan özelleştirme yöntem ve prosedürlerine bakacak olursak karşımıza çıkan tablo şöyledir:1989 yılında çıkarılan Ekonomik Acil Durum Yasası ve Kamu Sektörü Reform Yasası, Kongreye hangi KİT’in özelleştirileceğine karar verme yetkisini verdi. Bu yasa aynı zamanda; varlıkların satışı, lisanslama, satın alma, opsiyonlu ya da opsiyonsuz kiralamalar, yönetim anlaşmaları, imtiyazlar ve keşif izinleri ihracı gibi farklı özelleştirme yöntemlerini kullanma yetkisi verdi. Kamu ihalesi yoluyla stratejik yatırımcılara ve halka hisse arzları yoluyla halktan yatırımcılara yerli ve yabancı sermaye piyasalarında tam veya kısmi varlık transferi imkânı verdi. Teşebbüslerin bilançolarının sıfırlanmasının ve yükümlülüklerinin Hazine tarafından üstlenilmesinin, özelleştirme gelirleri vasıtasıyla iç ve dış borcun ödenmesinin yetkisini verdi.

Arjantin’de gerçekleştirilen özelleştirmelerde yaygın olarak;

- Halka Arz,
- İşletme Haklarının Devri,
- Kamu Borcu –Sermaye Dönüşümü ve
- Özel Sektöre Blok Satış yöntemleri uygulanmıştır. Bu yöntemler arasında özelleştirmelerde en çok kullanılan yöntem Blok Satış yöntemi olmuştur.

Özelleştirme etkinliklerinin çoğu diğer ülkelere benzer şekilde Dünya Bankası fonlarıyla finanse edildi ve banka mensupları özelleştirme danışmanlarının seçilmesi ve müteakip işlerin denetlenmesi için süreçler geliştirmeye yardımcı oldular.

1991’de halk, sendikalar, eyalet hükümetleri ve askerler gibi yerli paydaşların desteğini almak için, hükümet çeşitli tedbirler devreye soktu. Bu tedbirler incelenen diğer ülkelerle kıyaslandığında daha tatmin edicidir. Örnek olarak;

- Elde edilen özelleştirme gelirlerinin bir kısmı, sosyal güvenlik sistemi için ayrıldı.
- Emekli ya da geçici olarak işten çıkartılan çalışanlar, resmi ilişik kesme ödemeleri aldılar.
- Özelleştirilen şirketlerin çalışanları, Çalışanların Hisse mülkiyeti programı (PPP) gereği, hisselerin gelecekteki temettüleri ve kâr paylaşım planları yoluyla ödenecek olan %10’unu aldılar.

İşlemleri kolaylaştırmak ve rekabeti sağlamak için büyük bir çoğunlukla KİT’lerin örgütsel, çalışan ve finansal yapıları, özelleştirmeden önce yeniden

yapılandırıldı. Bu hazırlık çalışmasının bir parçası olarak, büyük teşebbüs yapıları parçalandı, gerekenden aşırı sayıda çalışanlar emekli edildi ya da geçici olarak işten çıkarıldı ve Hazine finansal yükümlülüklerin bir kısmını üstlendi. Küçük varlıkları devralmak ve yatırımcı risklerini en aza indirmek için öne çıkan yasal anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak için Bakiye şirketleri kuruldu.

Özelleştirmelerdeki ödeme düzenlemeleri esnekti ve nakit ve de hem yabancı ve yurt içi borç itfası kombinasyonları içermekteydi. Kamu tekellerini özel tekelere dönüştürme tehlikesinden kaçınmak için, hükümet etkilenen endüstrilerde rekabeti geliştirmek için tedbirler aldı. Piyasaları serbestleştirdi ve büyük tekelleri daha küçük, daha rekabetçi varlıklara böldü. Hükümet ayrıca özelleştirme sonrası düzenleyici sistemler kurdu. Düzenleyici ajanslar oluşturuldu, vergi koyma kuralları belirlendi ve fiziksel üretim, hizmet kalitesi ve yatırım için hedefler koyuldu.

Türkiye örneğinde özelleştirmenin yasal sürecine bakıldığında, özelleştirme uygulamalarına ilişkin olarak 1984 yılında yapılan ilk yasal düzenlemenin ardından 1986 yılında, birçok kanunu değiştiren 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun çıkartılmıştır. İlk defa yasal metinlerde özelleştirme bu yasa ile kullanılmıştır. 3291 sayılı Kanun'un 13'ncü maddesi hükmüne göre, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulunca; müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunca karar verilir. Böylece özelleştirme kapsamına alınacak kuruluşların hangi hiyerarşi içerisinde tespit edileceği belirlenmiştir. Kapsamlı bir özelleştirme yasası 1994 yılına kadar ertelenmiştir. Özelleştirme uygulamalarının kapsamlı bir yasal dayanağa kavuşturulması için bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınmıştır. Hazırlanan özelleştirme uygulamalarına ilişkin 4046 sayılı yasa 1994 yılında yürürlüğe girmiştir.

4046 sayılı Kanun'da özelleştirmenin amacı, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde tasarruf sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu kanun ile özelleştirmenin kapsamı genişletilerek KİT'lerin yanında devletin diğer mal ve hizmet üreten birimlerinin de özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Özelleştirme kapsamına alınan KİT'lerdeki istihdamı azaltmak için erken emekliliği teşvik uygulaması getirilerek, emeklilik hakkını kazananların bu hakkı

kazanmalarından itibaren iki ay içinde emekli olmalarını istemeleri halinde, ikramiyelerinin %30'u oranında ek ödeme yapılması hükme bağlanmıştır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların, özelleştirme uygulamaları sonucu kamu payının %15'in altına düşmesinden veya tasfiyesinden veya tüzel kişilikleri sona erecek şekilde kapatılmasından önce sosyal yardım zammına hak kazanmış olan personele sosyal yardım zammı yapılması da hükme bağlanmıştır.

Çalışanların yanında yerli ve yabancı yatırımcıların hakları, ihale yöntemleri, teklif ve ödeme prosedürleri, halka arz koşulları, yatay ve dikey entegrasyonu engelleyici düzenlemeler ve olağanüstü hallerde ülke güvenliğini sağlamaya yönelik şartlara dair düzenlemelere de detaylı bir şekilde yer verilmiştir.

Türkiye'de 4046 sayılı Kanuna göre özelleştirme programına alınan kuruluşlar aşağıda belirtilen yöntemlerden birinin veya birkaçının birlikte uygulanması suretiyle özelleştirilmektedirler.

- **Satış Yöntemi:** Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının 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 ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir.

- **Kiralama:** Kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanma hakkının verilmesidir.

- **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.

- **Mülkiyetin Gayri Ayni Hakların Tesisi:** Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanununda öngörülen şekil ve şartlar dâhilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.

- **Gelir Ortaklığı Modeli ve İşin Gereğine Uygun Sair Hukuki Tasarruflar:** Gelir ortaklığı modelinde, köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu,

demiryolu, telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri altyapı tesislerinin gelirlerine belirli bir süreyle gerçek ve tüzel kişiler ortak olurlar.

İşin gereğine göre yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemlerinden hangilerinin uygulanacağına Özelleştirme Yüksek Kurulu karar vermektedir. Türkiye özelleştirmelerinde sıklıkla Blok Satış yöntemi kullanılmıştır.

Uygulanan özelleştirme yöntemleri ve prosedürleri açısından değerlendirildiğinde; Türkiye’de kullanılan yöntemlerin incelenen diğer ülkelerden çok daha çeşitli ve alternatifli olduğu görülmektedir. Arjantin’de de benzer yöntemler mevcuttur ancak Bangladeş ve Nijerya’da halka arz ve blok satış yönteminden fazla bir alternatif bulunmamaktadır. Diğer ülkelerden farklı olarak Nijerya’da en sık tercih edilen özelleştirme yöntemi Halka Arz olmuştur. Diğer üç ülkede ise Blok Satış Yöntemi yüksek oranda kullanılmıştır.

Prosedürler açısından bakıldığında; yüksek orta gelirli ekonomiler sınıfında yer alan Türkiye ve Arjantin’de özelleştirme prosedürleri daha belirlidir, tüm detaylar iyi planlanmıştır ve her kesimin çıkarlarının dengelenmeye çalışıldığı görülmektedir. Prosedürler açısından en belirsiz, bürokratik engellerin fazla ve düzenlemelerin yetersiz olduğu ülke düşük gelirli ekonomilerden Bangladeş olmuştur.

Arjantin özelleştirme programını diğer ülkelerden ayıran önemli bir konu da; potansiyel alıcılara uygulanan ön yeterlilik kriterlerinin kapsamı ve hisse mülkiyetinin belirli şirketlerde yoğunlaşmasını engellemek için alınan tedbirlerin genişliğidir. Bu düzenlemeler, özelleştirme sonrasında meydana gelecek yeni ekonomik yapıyı daha liberal, rekabet edilebilir ve güçlü hale getirmektedir. Ayrıca yerli ve yabancı stratejik yatırımcılara özelleştirmeyi çekici hale getirmek için yapılan düzenlemeler incelenen diğer ülkelere göre oldukça kapsamlı, çeşitli ve özendiricidir.

3.5.3. Özelleştirme Uygulamaları Açısından Karşılaştırma

Bangladeş’te özelleştirme uygulamalarında yeterli politik irade ve kararlılık eksikliği, yeterli yasal çerçeve olmaması, sınırlı kurumsal kapasite, işçiler arasındaki güvensizlik ve hepsinden önemlisi, iktidar ve muhalefet partileri arasındaki ihtilaf genellikle Bangladeş’teki özelleştirme sürecini sınırlayan önemli faktörler olarak ortaya çıkmaktadır. İlave olarak, KİT’lerin özelleştirilmesine karşı muhalefet sadece

yukarıdaki faktörlerle sınırlı olmayıp, kanaat önderleri, politik liderler, ülkenin sol eğilimli akademisyenleri de hep bir ağızdan özelleştirme karşıtı olarak hareket etmişlerdir.

Tüm muhalefete rağmen Bangladeş'te 1972 ve 1996 yılları arasında endüstriyel tesis, ticari kuruluş ve bankaları içeren 1083 kamu kuruluşu özelleştirilmiştir. Bunların 610 adedi endüstriyel tesistir ve toplam özelleştirmeler içinde yüzde 56'lık bir orana sahiptir. Bu çalışmaya 2000 yılında kurulan Bangladeş Özelleştirme Komisyonunun verileri de eklendiğinde 2007 yılına kadar toplamda 1470 özelleştirme gerçekleştirilmiştir. Bunların içinde 671 adedi endüstriyel tesistir. Özelleştirilen endüstriyel tesisler içinde pamuk ve elyaf tekstili sektörü ağırlıklı olarak yer almaktadır. Bunu metal işleri, mühendislik ve çelik teşebbüsleri ve bitkisel yağlar izlemektedir. Burada ilginç olan, 1972 ve 1981 yılları arasında özelleştirilen birimlerin büyük çoğunluğunun (yüzde 70 den fazla) yatırım ve istihdam açısından küçük ölçekli işletmeler olması ve bunların ilk sahiplerine iade edilmesidir.

Toplamda 1470 özelleştirmenin 630'u, halka ve yatırımcılara hisse satışı ile 9 adedi tamamen halka arz yoluyla özelleştirilmiştir. KİT'lerin doğrudan blok satışı yoluyla 176 milyar USD'nin söz konusu olduğu 831 özelleştirme gerçekleştirilmiştir.

Tüm özelleştirmelere rağmen yaklaşık 220 KİT var olmaya ve kaynak fakiri bir ülkede yıllık 500 milyon USD değerinde aşırı bir mali yüke yol açarak ve ayrıca depresyondaki bir ekonomik performans açısından tüm endüstriyel sektöre negatif etki etmeye devam etmektedir. Ekonomi ve toplumun çıkmazları tüm çevreler tarafından iyi anlaşıldığı için, Bangladeş'te özelleştirmeye siyasi destek şu anda öncekinden çok daha güçlüdür. Ancak son yıllarda özelleştirme hızı oldukça yavaşlamış hatta durma noktasına gelmiştir.

Hükümetin yabancı yatırımcıları çekme çabaları da başarısız kalmıştır. Politik belirsizlik, destekleme önlemleri ve politikaların yavaş uygulanması, bürokratik prosedürler ve yeterli yasal korumanın eksikliği, yabancı doğrudan yatırım akışını engellemiştir. Ayrıca yabancı yatırımcılar, yerli yatırımcılar imaj sorununu gidermedikleri ve yeterince ilgi ve dinamizm sergilemedikleri için, KİT'leri satın alma konusunda tereddüt içinde kalmışlardır. Bangladeş özelleştirmeleri incelenen diğer ülkelere kıyasla her alanda oldukça yetersiz ve başarısız olmuştur. Bu sonucu,

gelişmişlik seviyesi olarak en düşük ülke örneği olmasına bağlayabilmek mümkündür.

Nijerya KİT sektörüne; karmaşık ve çelişen misyonların varlığı, faaliyet kararlarına siyasi müdahalelerin olması, tekel gücünün yanlış kullanımı, hatalı sermaye yapıları, denetleyici bakanlıklarla ilişkilerde yoğun bürokratik işlemler, büyük ölçekte yanlış yönetim, akraba kayırmacılığı, etnisite ve yolsuzluk dâhil çoklu problemler tarafından zarar verildiği açıktı. Siyasi olarak motive edilen kaynak dağılımının azalması, tartışılmaz bir şekilde Nijerya'daki özelleştirmenin tek faydası olmuştur.

Özelleştirme dalgası başlamadan önce, Nijerya'da federal seviyede yaklaşık 600 KİT ve yerel seviyede yaklaşık 900 küçük KİT vardı. KİT'lerin istihdam payları, katma değeri ve gayri safi sabit sermaye yapısı, genelde diğer Afrika ülkelerinkini aşmaktaydı. 1987 itibarıyla tahmini 1.500 teşebbüs, toplam sabit sermaye yatırımının yaklaşık %57'sini, resmi sektör istihdamının yaklaşık %66'sını oluşturmaktaydı. Bu dönemde kamu istihdamı sözleşmeli personelle birlikte 255 bindir.

Nijerya örneğinde; Temmuz 1988'de yaklaşık iki yıllık oylanmadan sonra özelleştirme ve ticarileştirme hakkında 25 nolu yasanın kabul edilmesiyle, resmi olarak özelleştirme ve ticarileştirme programı başlamıştır. Bu yasa bu çalışmadan etkilenecek 145 teşebbüsü belirlemiştir. Toplam 111 teşebbüs tam ve kısmi özelleştirme için listelenirken, 35 tanesi de ticarileştirilecekti. 1988'den 1993'e, özelleştirme sürecinin askıya alınmasına kadar, 55 firma TCPC tarafından özelleştirilmişti. Beş teşebbüs daha evvel özelleştirmeden ticarileşmeye dönüştürülmüşken, 18 diğeri için yasanın maddelerinde çoğaltma yapmaktan icraat için hazır olmamaya kadar sıralanan çeşitli sebeplerden dolayı daha fazla özelleştirmeye gereksinim duyulmadığına karar verildi.

1998'in sonuna doğru Afrika'dakilerin en büyüklerinden biri olmaya aday ikinci-tur özelleştirme seferi başlatıldı. Bu kapsamda, 25 petrol, çimento, bankacılık, tarıma ilişkin motor aracı montajı ve otel işletmeleri KİT'inin tam özelleştirilmesi; telekomünikasyondan, elektrik, petrol, gübre, ulaşım, kâğıt ve şeker şirketlerine kadar sıralanan sektörlerdeki 37 teşebbüsün kısmi özelleştirmesi yer almaktaydı. Bununla birlikte, programı yürürlüğe sokma sorumluluğu gelecek sivil yönetime bırakıldı.

Temmuz 1999'da yeniden ilan edilen üçüncü-aşama özelleştirme programı gereği, Federal Nijerya Hükümeti (FGN) 100 civarında KİT'i özelleştirme ya da ticarileştirme yoluyla elden çıkarma hedefi koydu. Bunlar üretim, hizmetler ve altyapı sektörlerindeki başlıca KİT'leri içermektedir. En son özelleştirme programı üçüncü fazdır ve 2007 yılına kadar sürmüştür. Bu dönemde yaklaşık olarak 45 kamu kuruluşu özelleştirilmiştir. 1988 den günümüze kadar Nijerya'da toplamda 100 kadar şirket özelleştirilmiştir.

Gerçekleştirilen özelleştirmeler içerisinde; özsermaye hisselerinin halka arzı yöntemi ile 35 KİT özelleştirildi. Özsermaye hisselerinin özel sektöre devri yöntemi kullanılarak 7 teşebbüs özelleştirildi. Varlık satışı yaklaşımıyla 26 teşebbüs satıldı. Yönetimin satın alması yöntemi kullanılarak sadece bir teşebbüs özelleştirildi. Ertelenmiş halka arz yöntemiyle sadece 4 otel özelleştirildi.

Nijerya'daki özelleştirmelere en güçlü muhalefet sendikalardan gelmiştir. Özelleştirme yerel elit ve yerel nüfus tarafından tam olarak desteklenmediği için, toplumun köklerindeki etnik ve bölgesel farklılıklar nedeniyle daha da güçleşmiştir. Bu nedenle, halk tarafından kabul edilebilecek bir düzenleyici çerçevenin yokluğu ve sosyal güvenlik ağlarına ilişkin konuların toplamda ihmali sebebiyle güvenilir bir özelleştirme süreci gerçekleştirilemedi. Nijerya özelleştirme sürecinin başarısızlığının en önemli nedenleri ise şöyle sıralanabilir: Siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle yabancı yatırımcılar çekilemedi. İşgücü problemlerini çözmek için, kapsamlı Sosyal Güvenlik Ağı Planı başlatılamadı. Şeffaflık, hesap verilebilirlik ve doğru süreç ve program yönetimi sağlanamadı. Suistimalleri sıfır tolerans seviyesine indirgeyebilmek için yolsuzluk karşıtı stratejiler geliştirilemedi. Sınıfsal ve jeopolitik hissedarlık dağılımında adil davranılmadı, bu nedenle kamu güvenini inşa edilemedi. Özelleştirme kazançlarının efektif ve akıllıca kullanımını gerçekleştirilemedi.

Arjantin'de özelleştirmelerin başladığı 1989 yılı itibarıyla, 260'ı finans dışı ve 45'i finansal sektörlerde olmak üzere toplam 305 KİT vardı. Bunların yarısından fazlası federal hükümetin yönetiminde, kalanı da eyalet ve belediye kontrolü altında idiler.

Arjantin'de özelleştirme sürecini dört aşamada incelemek mümkündür. Birinci aşamada, özelleştirme kamu dış borçlarının büyük oranda azaltılmasına yaradı. Hükümet bunu yapmak için daha önceki dönemlerde fiyatlardaki artışların en

belirgin olduğu ve devletin düzenleyici rolünün daha az olduğu sektörlerdeki kamu işletmelerini elden çıkardı.

1989-1993 yılları arasında Arjantin, kapsamlı bir  zelleştirme programını oldukça sınırlı bir zaman dilimi içerisinde uygulamıştır. Bu ülkede  zelleştirme uygulamalarına 1989 yılında Ulusal Telekomünikasyon Kurumu ve Aerolines Arjentinas adlı havayolu işletmesiyle başlanmış, 1991 yılı sonuna kadar ulusal telefon işletmesinin % 60'ı, havayolu şirketinin ise % 85'i özelleştirilmiştir. Bunlara ilaveten 5.000 km'lik demiryolu hattı özelleştirilmiş, 10.000 km'lik karayolu taşımacılığı paralı hale getirilmiştir. Ayrıca 70 petrol sahası, 6 Petro kimya tesisi, 2 TV kanalı ve 9 radyo istasyonu da özelleştirilen kuruluşlar arasındaki yerlerini almışlardır. Bu dönemde medyadan metroya, petro-kimyadan telekomünikasyona birçok konuda özelleştirmeler yapmıştır. Bu  zelleştirme sürecini daha da hızlandırmak için kamu kuruluşlarının hisse senetlerinin bir bölümü 21 ülkede 200 kadar şirkete satılmıştır. Bunların dışında devletin petrol arama, tesis kurma ve işletme alanındaki tekeli ile elektrik üretimi ve dağıtımı alanındaki tekeli kaldırılarak bu alanlar özel sektöre bırakılmıştır. Arjantin'deki  zelleştirme programının içinde ayrıca diğer elektrik santralleri, ulaştırma sektörü, otoyollar, havaalanı hizmetleri, posta hizmetleri, bankacılık ve sigortacılık sektörü ile YPF Petrol şirketinin varlıkları yer almaktadır.

 kinci aşamada gerçekleştirilen petrol rezervlerinin ve ENTEL hisselerinin satışı, konvertibilite planının y r rl ge konulması sırasında hükümetin karşı karşıya kaldığı kısa vadeli nakit baskısını hafifletmiştir. Görüldüğü üzere, özelleştirmenin 1 ve 2. aşamalarında, özelleştirmeye öncelikle mali bir araç olarak bakıldı ve sıkı bir mali politika unsuru olarak Arjantin Yönetiminin ulusal ve uluslararası düzeydeki itibarına olumlu etkide bulunabileceği düşünüldü.

   nc  aşamada mali hedefler ikinci plana atıldı. Bundan sonra, Arjantin Yönetimi ekonomide etkinlik unsuruna önceki aşamalardan daha fazla önem vermeye başladı. Diğer taraftan, hükümet  zelleştirme sürecinde etkinliği artıracak tedbirler de aldı. Bu aşamada,  zelleştirme ekonominin etkinlik ve verimliliğini artırmaya yönelik yapısal reform politikasının bir aracı olarak görüldü. Bu dönemde, hükümet sosyal güvenlik sistemini de yeniden yapılandırdı.

Son olarak, 1995’de özelleştirme programı, yeniden mali hedefleri ön plana çıkaran dördüncü aşamaya girdi. Dört yıllık hızlı büyüme döneminden sonra gelen durgunluk nedeniyle, hükümet kısa vadeli nakit baskısı ile karşılaştı. Bu aşamada, üçüncü aşamada kısmen özelleştirilen şirketlerin hisse senetleri satılmaya çalışıldı.

İncelenen diğer ülkelerle kıyaslandığında Arjantin özelleştirmenin en cesur ve en kararlı uygulayıcısı olarak değerlendirilebilir. Arjantin’deki özelleştirme uygulamalarının kapsamı incelenen diğer ülkelere göre oldukça geniştir. Yine diğer ülkelerden farklı olarak özelleştirmenin önemli bir bölümü, büyük KİT’lerin doğrudan yabancı şirketlere devredilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Alıcıların toplam %60’ını yabancı alıcılar, %40’ını ise yerli alıcılar oluşturmuştur. GSMH’nın %15’i civarındaki bütçe açığının %6’sına yol açan 305 KİT’in büyük çoğunluğu özelleştirmeye açılmış ve 2001 yılı sonu itibariyle toplam 24,6 milyar dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir. Arjantin içme suyu şebekesini, çöp toplama faaliyetlerini hatta sosyal güvenlik sistemini bile özelleştirmiştir. Arjantin, 2001 yılının sonlarına doğru bankaların durumunun istikrarsızlaşması ve işsizliğin büyük boyutlara ulaşması sonucunda, Türkiye ile aynı dönemde çok büyük bir krize girmiştir. 2001 yılına gelindiğinde yaşanan borç krizini aşmak için hükümetin elinde satacak hiçbir KİT kalmamıştır.

Arjantin’i belki de diğer gelişmekte olan ülkelerden ayıran en önemli özellik IMF’nin karşı çıkışına rağmen enflasyonla mücadele etmek için 1991 Nisan’ında Para Kurulu’nu oluşturmasıdır. Fakat IMF’ye rağmen oluşturulan bu kurulun bedeli Arjantin için IMF’den gelecek desteğin dondurulması şeklinde gerçekleşmiştir ki bu durum, Arjantin’in 2001 yılında yaşadığı ekonomik krizin en önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır.

Diğer ülkelerden farklı olarak, Arjantin Kamu Sektörü Reform Yasası gereği özelleştirilecek KİT’ler, özelleştirme öncesi yasal statüde bir değişikliğe gitmek ve hisseleri hâlâ devlet elinde olan müstakil özel tüzel kişilikler veya anonim şirketler olmak zorundaydılar. Bu yeniden yapılanma büyük oranda komitelere ve aracılara bırakıldı. Onlar teşebbüslerin özelleştirme öncesi örgütsel, çalışan ve finansal yeniden yapılanmalarını düzenlediler. Finansal yapılandırma kapsamında genelde teşebbüslerin hisseleri dört sınıfa bölündü. A Sınıfı hisseler kısmen federal hükümetin elindeydi ve farklı oranlarda stratejik yatırımcılara doğrudan satıldı. B Sınıfı hisseler yine farklı oranlarda ülke içi ve de uluslar arası sermaye piyasalarında

peş peşe arzlar yoluyla halka arz edildi. Toplam ihracın %10'u olan C Sınıfı hisseler, Çalışanların Pay Sahipliği Planı (PPP) gereği yeni şirketlerin bordrolarında kalan işçilere arz edildi. Arjantin örneğinde hükümet özelleştirme öncesi firmaların finansal borçlarını üstlenmeyi tercih etmiştir. Bunun nedeni yatırımcıların üstlenmeleri istenilen borçların derecesi konusunda güvensiz olmaları ve daha temiz bir bilançoyu tercih etmeleridir.

Arjantin'in özelleştirme programının bir diğer farklı özelliği, sendikaların özelleştirme planlarını kabul etmesiydi. Bu, cömert işten çıkarma ödemeleri ve diğer faydalar, işçi hisse mülkiyet planı ve yeni şirketler tarafından sunulan çeşitli eğitim ve yeniden eğitim programlarından kaynaklanmaktaydı.

Arjantin özelleştirmelerinde mikro düzeyde bazı büyük hatalar yapılmıştır: Hızlı bir özelleştirme sürecine girildiğinden bazı şirketlerde yeniden yapılanma süreci yaşanmamış dolayısıyla hükümet şirketi elden çıkarabilmek için, işletmelerin gerçek değerinin altında fiyatlarla satılmasına razı olmuştur. Yeniden yapılanma süreci gerçekleşmeden satılan şirketlerde bazı problemlerle karşılaşmıştır. Bu tür sorunların içerisinde devredilen şirketlerin mali sorunlarla karşı karşıya kalmaları ve tekrar devlet desteği talep etmeleri bulunmaktadır. Özelleştirme sürecinde yaşanan diğer büyük bir sorun da yeterli yasal zemin ve rekabet ortamı oluşturulmadığından dolayı kamu tekelleri özel tekellere dönüşmüştür.

Türkiye'de gerçekleştirilen özelleştirmeleri ise şöyle değerlendirmek mümkündür; 1985 yılından itibaren 270 kuruluşdaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 1010 taşınmaz, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 116 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır. Toplamda 201 kuruluş özelleştirilmiş olup 2012 yılı itibarıyla özelleştirme kapsam ve programında 22 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 11 tanesinde % 50'nin üzerinde kamu payı vardır. Bunun yanı sıra, özelleştirme kapsamında 509 taşınmaz, 50 tesis, 2 liman, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü ile şans oyunları lisans hakkı da yer almaktadır. Özelleştirme kapsamında bulunan 22 kuruluştan sadece 8 adedi %100'ü kamu hisseli KİT'lerdir, diğerleri kamu hissesi oldukça düşük olan kuruluşlardır.

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla

yürütülen program çerçevesinde, İdare tarafından bugüne kadar 201 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 191’inde hiç kamu payı kalmamıştır.

Türkiye’de 1985 yılından itibaren toplamda 73 Kamu İktisadi Teşebbüsü ve bağlı ortaklığı mevcut olup 2012 yılına kadar 37 kuruluş özelleştirilmiştir, 8 kuruluş ise hâlihazırda özelleştirme kapsamındadır.

Türkiye kamu iktisadi teşebbüsleri istihdamı özelleştirmelerin başlangıç yılı olan 1985 yılında yaklaşık 650 bin civarındaydı. 1985 yılından 2007 yılına kadar özelleştirilen 37 kuruluşta istihdam miktarı ise özelleştirme öncesinde 50 bindir. 2012 yılı itibarıyla KİT’lerde (bağlı ortaklıklar dâhil 28 kuruluş) 121 bin, özelleştirme programında yer alan 8 kuruluşta 23 bin kişi çalışmaktadır.

Türkiye’de özelleştirme süreci 1985 lerde başlamasına rağmen oldukça yavaş ilerlemiştir. Bunun nedeni sağlam temelli bir yasal zemine oturtulamamasından ve siyasal dengelerin korunmasına yönelik çabalardan kaynaklanmaktadır. 2000 li yıllarda hızlanan özelleştirme sürecinde ise ardı ardına pek çok KİT elden çıkarılmış ancak Arjantin örneğinde olduğu gibi bu şirketlerde özelleştirme öncesinde bir yeniden yapılanma gerçekleştirilememiştir.

1985 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 43,6 milyar dolar düzeyindedir. Özelleştirilen KİT’ler endüstriyel tesis ağırlıklıdır ve özelleştirme yöntemi olarak %47 oranında Blok satış yöntemi kullanılmıştır, bu yöntem tüm özelleştirmeler içerisinde en büyük paya sahiptir.

Bangladeş ve Arjantin özelleştirmelerin yoğunluğu açısından Nijerya ve Türkiye’ye göre farklılaşmaktadır. Bangladeş ve Arjantin’de kamu kuruluşları %90-100 aralığında özelleştirilmiştir. Nijerya ve Türkiye’de ise özelleştirme oranı çok daha düşüktür.

3.5.4. Özelleştirmenin İstihdam Etkisi Açısından Karşılaştırma

Yapılan tüm inceleme ve değerlendirmeler sonucunda Bangladeş örneğinde özelleştirmeler öncesinde 1690 KİT bulunmaktadır, özelleştirme uygulamaları kapsamında bunların 1470 i özelleştirilmiştir. 1470 adet özelleştirme içinden veri elde edilen yaklaşık 210 örnekte özelleştirme sonrasında, özelleştirme yapılan

sektöre göre %10 ila %48 arasında istihdam kayıpları yaşanmıştır. Rakamsal olarak değerlendirildiğinde toplam 210 bin civarında bir kayıp olduğu belirlenmiştir.

Bulunan çalışmaların detayları incelendiğinde; 205 örnek üzerinde yapılan bir çalışmada, özelleştirme sonrasında çalışmaya devam eden 112 KİT'te yaşanan toplam küçülme % 24,2 olarak bulunmuştur. Bu 112 KİT'te çalışan sayısı 109 bin olup, 82 bine düşmüştür. Daha da önemlisi, özelleştirilen KİT'lerin özelleştirme sonrasındaki çalışanlarının sadece %60'ının özelleştirme öncesi dönemde de çalışmakta olan işçiler olduğu belirlenmiştir. Bu da % 16 oranında çalışanın başka KİT'lere kaydırıldığı, özel sektöre geçtiği, emekli edildiği gibi seçenekleri ortaya koymaktadır. Ancak, özelleştirilen işletmelerin kapatılması Bangladeş'te daha ciddi sorunlar doğurmuştur. Aynı çalışmada bu durumdaki işletmelerde meydana gelen toplam iş kaybının 39 bin adet olduğu belirlenmiştir. Bu kayıp toplamda %47 lere varan bir orandadır.

Bu konuda yapılan bir ILO çalışmasında da, 1991-1996 döneminde özelleştirilen toplam 13 firmadan halen faaliyet gösteren 11 KİT'te istihdamda ortalama % 25 azalma görülmüştür. Bu azalış özelleştirilen sektöre göre %10 ila %48 arasında değişmektedir. ILO tarafından yapılan bir başka araştırmaya göre Haziran 1997 sonu itibarıyla gerçekleştirilen özelleştirmeler sonunda zarar kaydeden 6 şirkette üretim ve üretim dışı çalışanlar dâhil olmak üzere, toplam 90 bin kişi işten çıkarılmıştır. Gerçekleştirilen tüm özelleştirmeler ve tasfiyeler zaten işsizlik problemi olan Bangladeş'in, işgücü refahını olumsuz etkilemiş ve işsizlik sorununu daha da derinleştirmiştir.

Nijerya'daki durum incelendiğinde; mevcut KİT'lerin oldukça verimsiz olduğu ve bu operasyonel verimsizliğinin en önemli sebebinin de aşırı istihdam olduğu bilinmekteydi. Bu nedenle özelleştirilen şirketlerde alıcılar, maliyetleri minimize etmek, verimliliği ve karlılığı artırmak için personel azaltmaya gitmişlerdir. Özelleştirme sonrasında yaşanan işten çıkarmalar ve uygun yeniden istihdam programlarının hayata geçirilememesi nedeniyle çalışanların refah seviyeleri oldukça düşmüştür.

Nijerya'da tüm özelleştirme sürecinde yaklaşık 100 adet firmanın özelleştirildiği bilgisine ulaşılmış olup, özelleştirilen firmalar arasında halka arz yönteminin çoğunluklu olarak kullanıldığı ve özelleştirmenin yanında ticarileştirme

uygulamalarının da yapıldığı tespit edilmiştir. Birkaç farklı periyotta gerçekleştirilen özelleştirmeler sonucunda, yasalarda mevcut çalışanların korunmasına yönelik maddeler bulunmadığı için toplamda ortalama 15 bin'den fazla işçi işten çıkarılmak zorunda kalmıştır. Verilerine ulaşılabilen yaklaşık 30 şirkette de %10 lardan %80 lere ulaşan istihdam kayıpları yaşandığı belirlenmiştir.

Çalışma kapsamında incelenen, Nijerya ekonomisinin en büyük sektörlerinin, yani sanayi, bankacılık ve petrol pazarlamanın her birini temsil eden, aynı zamanda önemli pazar payına sahip olan, özelleştirme öncesi önemli devlet öz sermaye varlığını ve özelleştirme sonrası yeterli bir dönemi gösteren 3 şirkette özelleştirme sonrasında önemli istihdam kayıpları yaşanmıştır.

Ele alınan üç şirketin istihdam açısından değerlendirilmesinde elde edilen kanıtlar genel olarak, UBA ve Unipetrol'de istihdam kayıplarının önemli oranda olduğunu gösterirken, Ashaka Cement'in özelleştirme sonrasında istihdamda artış kaydettiği görülmüştür. UBA ve Unipetrol'de yaşanan 2.531 kişilik istihdam kaybı bu şirketlerde çalışan toplam personel sayısının % 17 sine denk gelmektedir. Bu rakam göz önünde bulundurulduğunda, Ashaka Cement'te yaşanan 306 kişilik istihdam artışı oldukça düşük bir rakamdır. Toplamda bakıldığında bu üç şirketteki ortalama istihdam kaybı %14 civarındadır.

Nijerya örneğinde önemli bir nokta, KİT lerde çalışan personel sayısında gerçekleşen yıllara göre azalmadır. Buna göre özelleştirme sürecinin başladığı yıl olan 1988 e kadar kamu istihdamı 300 binden 255 bine düşmüş yani 45 bin civarında azalış göstermiştir (%15 lik bir azalma). 1988 den 1997 ye kadar ise kamu istihdamında 255 binden 198 bine azalış yaşanmış yani 57 bin civarında istihdam kaybı görülmüştür (%22 lik bir azalma). Özelleştirmeler öncesi görülen 45 bin civarındaki azalmanın ne kadarının özelleştirme öncesi hazırlık safhasında uygulanan istihdamı azaltıcı politikalara bağlı olduğunu tespit etmek güç olsa da önemli bir oranda etkilediği düşünülmektedir. Aynı şekilde özelleştirmeler sonrasında yaşanan 57 bin istihdam kaybında sadece özelleştirme sonrasında yaşanan işten çıkarmaların etkili olmadığı, ilave olarak emeklilik, gönüllü işten ayrılımlar, ölümler ve uygulanan istihdam azaltıcı teşviklerin de etkili olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak, öncelikle verimliliği artırmak amacıyla geniş çaplı işten çıkarmalar, incelenen diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Nijerya'da da

yaşanmıştır. Nijerya özelleştirmelerinde yaşanan istihdam kayıplarının diğer örneklere göre daha düşük olmasının belli başlı sebepleri arasında; özelleştirmelerde halka arz yönteminin ağırlıklı olarak kullanılması, Bangladeş'te yaşanan özelleştirme sonrası tasfiyelerin Nijerya'da az miktarda yaşanması, kamu kuruluşlarının tüm verimsizliklerine rağmen daha az sayıda özelleştirme ve işten çıkarma politikası izlenmesi ve askeri rejimle yönetilen Nijerya'da bu tür verilerin paylaşımının kısıtlı olması nedeniyle yeterli veriye ulaşamaması yer almaktadır.

Arjantin örneğinde ise yaklaşık 305 KİT'in özelleştirilmesiyle birlikte 240 bin çalışan işten çıkarılmış ve halkın gelir dağılımında önemli problemler olduğu görülmüştür. Arjantin'deki özelleştirmelerde bu denli yüksek işçi kıyımı sonucu abartılı olarak, "bu işyerlerinde artık hayalet işçiler çalışacak" söylemi ortaya atılmıştır.⁸¹⁰ Bu rakam incelenen diğer ülkelere göre oldukça yüksek bir istihdam kaybını göstermektedir.

Çalışmada incelenen ENTel örneğinde özelleştirme öncesinde sınırlı emek azalması vardı (işçilerin %3,2'sini temsil eden 1.431 işçi), oysaki SEGBA örneğinde işçilerin sayısı %22 azaltıldı. GdE ve OSN için hiçbir işten atma söz konusu olmadı. Buna karşılık GdE ve OSN'de özelleştirme sonrası yeniden yapılanma diğer örneklerdekinden daha büyüktü. En şiddetli özelleştirme öncesi çalışanların yeniden yapılandırılması örneği, yaklaşık 27.000 çalışanın azaltıldığı (işgücü toplamının %72'si) YPF'de idi. Arjantin'in demiryolu teşebbüsünün (FA) özelleştirilmesi süreci 1990'da başladı. Beş yıldan az bir sürede yaklaşık 80.000 çalışan işten çıkarıldı. Çelik sektöründe faaliyet gösteren SOMISA şirketinde ise özelleştirme sonrasında büyük işçi kayıpları yaşandı. Çalışanların yaklaşık %50 si özelleştirme sonrası birkaç yıl içerisinde işten çıkarıldı. Entel örneğinde istihdamdaki toplam %20 lik azalmanın büyük bölümü (%17'si) özelleştirme sonrası gerçekleşirken; Segba'da işgücü özelleştirme öncesinde gerçekleşen %22 lik azalmaya ilave olarak özelleştirme sonrası %29 oranında azaltılmıştır. Aksine, GdE'de çalışanların yeniden yapılanması tamamen yeni sahiplerine bırakıldı. Yatırımcıların kendi işgücünü yeniden yapılandırılmış iş gücü havuzundan ihtiyaca göre seçmesine imkân verilirken, hükümet diğer teşvikleri sağladı ve işten çıkartılan işçiler için bir sosyal ağ inşa etti. Aralık 1993 itibarıyla istihdam GdE'de %32 azaltıldı. Benzer şekilde, OSN örneğinde (Buenos Aires'teki su ve atık su hizmetleri) özelleştirmeden önce hiçbir iş

⁸¹⁰ Gupta, Schiller, Ma, a.e., s.4,

gücünü işten çıkarma gerçekleşmedi, ancak buna karşılık hükümet çalışanların tazminatını finanse etmede özel imtiyaz sahipleriyle bir maliyet paylaşımı anlaşmasına girmiştir. Buenos Aires su imtiyazında işgücü, operasyonların başlamasından sonraki altı ay içerisinde yaklaşık %50 azaltıldı. 7.500 kadar çalışan, imtiyaz sahibi tarafından mevcut anlaşmalar temelinde değerlendirildi. Sonuç olarak yeni şirket 3.750 işçiyi Kasım 1993 itibarıyla imtiyaz anlaşmasına uygun şekilde serbest bıraktı.

İncelenen bu 7 şirkette, özelleştirme öncesinde işgücünün yeniden yapılandırma süreci ve özelleştirme sonrasında yaşanan istihdam kayıpları değerlendirildiğinde; özelleştirme öncesi sadece 5 şirkette yaklaşık %27 oranında bir istihdam kaybı yaşanırken, özelleştirme sonrasında 7 şirkette yaklaşık %52 oranında bir istihdam kaybı görülmüştür. Rakam olarak değerlendirdiğimizde özelleştirme öncesi ve sonrası toplam istihdam kaybı 133 bin civarındadır. Bu rakam Arjantin’de gerçekleştirilen tüm özelleştirmelerde yaşanan istihdam kayıpları içerisinde önemli bir miktarı temsil etmektedir.

Arjantin örneğinde incelenen diğer ülkelerden farklı olarak özelleştirmeler öncesinde de teşebbüsleri özelleştirmeye hazırlamak amacıyla uzun bir örgütsel, finansal ve işgücü yapılanma süreçleri yaşanmış, bu sayede teşebbüsler, çalışanları, devlet ve söz konusu teşebbüsleri satın alacak olan şirketlerin çıkarları dengelenmeye çalışılmıştır. Bu nedenle Arjantin’de özelleştirmelerin istihdam etkisi değerlendirilirken; özelleştirme öncesi yeniden yapılanma sürecinde meydana gelen gelişmeler ile özelleştirme sonrasında yaşanan işçi hareketleri ayrı ayrı ele alınmalıdır. Çoğu sektörde yeniden yapılanma, kısmen hükümet tarafından satış öncesi yapılmış ve kısmen de yeni özel yatırımcılara bırakılmıştır. Genelde özelleştirme, Arjantin gibi özelleştirmeden önce işgücü reformları yapan ülkelerde istihdam üzerinde özelleştirme sonrasında asgari bir etkiye sahip olmaktadır. Bununla birlikte Arjantin’de büyük miktarda istihdam azalışları geçmişte ağır şekilde sübvans edilen ve rekabetten korunan büyük teşebbüslerin özelleştirmeleri ile birlikte olmuştur. Çelikte, demiryollarında ve enerji teşebbüslerinde aşırı kadrolaşma özelleştirme sonrası da istihdam azalışlarına yol açmıştır.

Türkiye örneği incelendiğinde ise durum şöyledir; 1985 ila 2007 yılları arasında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen 201 işletmenin özelleştirilmesinde çalışan sayısı, özelleştirme öncesinde 50 binlerde iken,

özelleştirme sonrasında 34 binlere düşmüştür. Bu rakamlar değerlendirildiğinde 16 bin kişi, oransal olarak ise %32’lerde bir istihdam kaybının olduğu ortaya çıkmaktadır.

Özelleştirilen şirketlerdeki durum yanında, Nijerya örneğinde olduğu gibi kamu istihdamındaki yıllara göre değişim incelendiğinde; kamu istihdamındaki düşüşün çok daha fazla olduğu görülmektedir. 1985 yılında KİT’lerde çalışan sayısı 650 bin iken, 2004 yılı itibarıyla KİT çalışanlarının yaklaşık 271 bine düştüğü ve 2012 yılı itibarıyla 144 bine gerilediği göz önüne alındığında özelleştirmenin boyutu daha da iyi anlaşılmaktadır. Burada, özelleştirme olgusunu çarpıcı kılan nokta hemen hemen aynı dönemler arasında özelleştirme sonucu çalışan sayısının 50 binden 34 bine düşmüş olmasına rağmen (%32 azalma), KİT’lerde çalışan sayısının 650 binden 271 bine düşmesidir (%58 azalma). Nijerya ile kıyaslandığında bu azalma miktarı oldukça yüksektir. Bu veriler özelleştirmenin istihdam üzerindeki etkisinin; özelleştirme sonrası direkt işten çıkarmalar yanında, özelleştirme öncesi ve sonrası diğer kamu kuruluşlarına transferler, tasfiyeler, özelleştirme öncesinde erken emekli olanlara % 30 daha fazla prim ödenmesi ile erken emeklilik, normal emeklilik, tazminat teşvikleri, işgüvencesi kaygısı ile diğer şirketlere geçiş, özel sektöre gönüllü geçiş ve ölümler gibi sebeplerden de olduğunu göstermektedir. Türkiye örneğine benzer bir durumun Arjantin örneğinde de yaşandığını görmüştük. Ancak Arjantin örneğinde; özelleştirme öncesi yeniden yapılanmanın çok daha kapsamlı ve sistematik olarak gerçekleştirilmesine rağmen, Türkiye örneğinde özelleştirmeye hazırlık amacıyla yapılan çalışmalar çok daha sınırlıdır.

Özelleştirmeyi savunan görüşlere göre KİT’lerin başarısızlıklarının altında yatan en önemli neden bu işletmelerdeki aşırı istihdamdır. Bu görüşe göre “KİT’lerde yıllarca politik baskılar sonucu verimlilik dikkate alınmadan sadece istihdam amacı ile kadrolar genişletilmiş ve ihtiyaç fazlası istihdam ortaya çıkmıştır. Bu durum zaman geçtikçe KİT’lerin giderlerini artırmış ve kamu kesimi açıklarına neden olmuştur. Böylece, bütçeden bu işletmelerin açığını kapatmak amacıyla büyük paylar ayrılmıştır. Bu da Türkiye’de uzun dönem enflasyonun en önemli nedenlerinden birini oluşturmuştur. Bu anlamda özelleştirme uygulamalarında yapılacak ilk iş özelleştirme kapsamına alınan işletmelerdeki istihdamın azaltılması olmaktadır. Bu güne kadar yapılmış olan özelleştirme uygulamaları bu olguyu kanıtlamaktadır. Özelleştirmeler bir yandan işsizliğe neden olurken diğer yandan

özel sektöre göre daha iyi durumda olan, kazanılmış sosyal haklara sahip, sendikalarda örgütlü kamu işçiliği tasfiye edilmektedir. Özelleştirilen kamu işletmelerinde, çok daha düşük ücretle, sosyal haklardan mahrum ve sendikasız işçi çalıştırılması yaygın hale gelmektedir.

3.5.5. Özelleştirmeler Sonrasında Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları Açısından Karşılaştırma

Çalışmanın sadece bir zorunluluk ya da özgürlük meselesi değil aynı zamanda bir hak olduğu düşüncesi, sosyal hakların gelişmesiyle hayata geçen bir düşüncedir. Çalışma özgürlüğü kavramına anlam ve değer kazandıran da çalışma hakkıdır. Öte yandan çalışma hakkı birçok sosyo-ekonomik hakkın bağlandığı çok temel bir hak konumundadır. Bu nedenle sosyal devlet anlayışının gereği olarak çalışma hayatına yönelik düzenlemeler yapılmaktadır. Çalışma hakkını kabul eden anlayış içinde devletler, işgücünün eğitimi, iş bulma, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işsizlik sigortası gibi birçok uygulamayı hayata geçirmek durumundadır. Bu yükümlülüklerin uygulamadaki somut yansımaları, devletlerin uygulayacağı istihdam politikalarını ortaya çıkarmaktadır. İşsizlik sorunu karşısında benimsenen yaklaşım ve politikaların bir ucunda, bu sorunun çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan liberal yaklaşımlar yer alırken, diğer ucunda ise bu durumu toplumsal bir sorun olarak kabul ederek istihdam politikalarına öncelik veren yaklaşımlar bulunmaktadır.

Bangladeş'te uygulanan aktif ve pasif istihdam politikaları değerlendirildiğinde şu sonuçları elde etmek mümkündür: Bangladeş'te özelleştirme sonucunda işten çıkartılan işçilere, halk arasında “altın el sıkışma” olarak bilinen bir tazminat paketi oluşturulmuştur. Toplam bir tazminat paketinin çerçevesi dâhilinde işten çıkartılan işçilere sunulan gerçek faydaları belirlemek için, içlerinde Mustafiz Komitesinin ve Mannan Komitesinin önemli yüksek uzmanlarının bulunduğu komiteler oluşturuldu. Bu komiteler hizmetlerinin miktarına bağlı olarak işten çıkartılan işçilere ödenecek tazminatın %10'undan %25'ine kadar oranlarda değişiklik gösteren bir aralıkta ilave tazminat tavsiye ettiler.

İşçilerin çıkarlarını koruma istekliliğini göstermek amacıyla Bangladeş Hükümeti ayrıca, başarılı işten çıkarma ve yeniden işe koyma çalışmalarını yürütmesi için Özel İşçiler Fonu (SWF)'nu kurdu. SWF doğru yönde atılmış bir adımdı, eğer etkili bir şekilde yürütülürse, işçilerin çıkarlarını ve refahını koruma ve

özelleştirme sürecinin arzu edilen gelişimini desteklemek için gereken desteği sağlama noktasında faydalı olacaktır.

İlve olarak en çok istihdam kayıplarının olduğu hint keneviri sektöründe reform yapılmasını desteklemek için Dünya Bankası tarafından 1991 ve 1997 yılları arasında dört yıllık bir dönem zarfında 247 milyon dolar yardım paketi sağlandı. Hint Keneviri sektörü Ayarlama Kredisi altında, ‘Hint Keneviri Tesislerinin Etkilenen İşçilerinin Yeniden Eğitimi’ projesi Bangladeş Hükümeti tarafından güvenlik ağı paketinin bir parçası olarak ele alındı. Amaç işten çıkartılan işçilerin eğitim yoluyla hint keneviri tesislerini terk ettikten sonra başka bir yerde iş bulmasına yardım etmektir.

Ancak özelleştirilen firmalarda işten çıkarılanlar için ödenen kıdem tazminatları oldukça azdı. Bu Bangladeş’te zaten zayıf olan çalışma ilişkileri yönetimine daha da zarar vermektedir. Bununla birlikte sendika liderleri, hükümet yetkilileri, işverenler ve araştırmacılar gibi çeşitli paydaş gruplarının önermeyi düşündükleri konu ise sendika liderleri ve çalışanların çıkarlarının yeterince güvence altına alınmasıdır. Hâlihazırda özelleştirmeler sonrasında meydana gelen işten çıkarmalar, kurumsal verimlilik ve etkinliğinin artırılması için tasarlanmış kısıtlamalar ve tasfiyelerin neden olduğu büyük ölçekli iş kayıpları ile bunlara yeterli miktarda tazminat ödenip ödenmeyeceği hakkındaki belirsizlik nedeniyle işçiler büyük endişe duymaktadırlar. Bangladeş’te istihdam politikaları pasif istihdam politikaları ağırlıklı olup kapsamı ve miktarı oldukça yetersizdir. Aktif istihdam politikaları ise eğitimden öte geçmemektedir. Bu nedenle, toplumsal huzur günden güne bozulmaktadır.

Nijerya’da özelleştirmeler sonrasında uygulanan istihdam politikaları değerlendirildiğinde şu sonuçlara varılabilir: 1999 Kamu Teşebbüsleri Özelleştirme ve Ticarileştirme yasasının Kesit 5’i Nijeryalılara satılacak özelleştirilmiş teşebbüslerin hisselerinin %1’den daha azı olmamak üzere, söz konusu teşebbüslerin çalışanları için ayrılmasına dair hükümler içermektedir. Daha önceki yasalarda böyle bir madde dahi yer almamaktaydı. Ancak, özelleştirmeler yapıldıktan sonra satış sözleşmelerinin söz konusu teşebbüslerin çalışanlarının istihdamını garanti eden hiçbir madde içermemesi ülke içerisinde çeşitli kuruluş ve örgütler tarafından çokça eleştirildi. Yeni stratejik yatırımcılar, kâr elde etme ve operasyonel maliyetleri azaltma ihtiyaçları nedeniyle, söz konusu işletmelerin tüm eski çalışanlarını üstlenme

sorumluluğu hissetmediler. İşyerlerinin özelleştirilmesinin sonucu olarak işlerini kaybeden işçilere bağış ve diğer tazminat ödemelerini de yapmadılar. İstihdam kontratlarının sona ermesi ve her vakada gereksinim duyulan ihbar süresine ilişkin maddenin dışında, İşgücü Yasası eldeki durumda başvurulabilecek hiçbir madde içermemekteydi.

Nijerya’da özelleştirmeler sonrasında işten çıkarılan işçilerin eğitimi, yeniden işgücüne kazandırılması ve sosyal refah düzeylerinin korunması noktasındaki ilk girişimler, sivil toplum örgütlerinin yoğun çabası, kamuoyu oluşturmaları ve hükümete baskısıyla gerçekleştirildi. Nijerya Ulusal İstihdam Müdürlüğü tarafından 1986 yılında, işsizlik sorununa karşı şu üç hedef belirlenmiştir;

- ✓ İstihdam programların oluşturulması ve uygulanması,
- ✓ Emek yoğun potansiyel sektör yaratıcı politikaların benimsenmesi,
- ✓ İş isteyenler ile işverenler arasında bağ kurarak ülkenin istihdam ve açık işleri üzerine veri oluşturulması.

Bu hedeflere yönelik 4 temel program oluşturmuştur; kırsal alanda istidamın geliştirilmesi programı, özel kamu çalışmaları programı, küçük ölçekli işletmeleri teşvik programı ve mesleki yetenek geliştirme programı. 2 milyon kişinin yararlandığı bu programın en önemli sorunu ise finansmanının yetersiz oluşudur.

Ancak uygulanan programların kapsamı ve yeterliliği değerlendirildiğinde oldukça sınırlı bir işgücünün yeniden istihdamına katkı sağladığı ve nitelikli işgücü yetiştirmede yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu durum Bangladeş örneğinde olduğu gibi ülkenin gelişmişlik düzeyi ile de yakından ilgilidir.

Arjantin örneğinde ise; ülkenin sendika anlayışı ve geniş bazlı işçi desteğini garanti altına almak için kullanılan enstrümanlar ve imtiyazlar, özelleştirmeye kalkışan hükümetlerin üzerinde çalıştığı hassas konuların başında gelir. Tüm bu imtiyazlar Arjantin özelleştirme sürecinde yapılan cömert işten çıkarma ödemeleri, işçi hisse mülkiyet planı ve yeni şirketler tarafından sunulan çeşitli eğitim ve yeniden eğitim programlarını içermektedir.

Arjantin örneğinde bir takım işgücü azaltma programlarının etkinliği göze çarpmaktadır. Arjantin’de işgücünü azaltmanın en yaygın kullanılan yöntemi, erken emeklilik ve gönüllü işten ayrılma programlarıdır. Arjantin hükümeti çalışanlara, yasal olarak verilen miktarı aşan tazminat ödeme paketleri sağlayarak işten

çıkarmalara başvurmuştur. Ödemelerin büyüklüğü yasal ve kontrat yükümlülüklerine ve sendikaların gücüne bağlı olarak, farklı sektörlerdeki girişimler arasında büyük oranda değişiklik göstermektedir. Böylece Arjantin istihdamı, çıplak maaşın düşük olması nedeniyle birçok çalışanın ikinci işlerde çalışması ve özelleştirmelerle morallerin düşük olmasına rağmen, başarılı olan cömert tazminat ödemeleri (iki-üç yıllık maaş) sayesinde gönüllü bir temelde azaltıldı. Arjantin’de işgücü azaltma programının esas amaçlarından biri güvenilirliği korumaktı. Çünkü şiddetli bir mali krizin ortasında olan hükümetin ödemeyi vaat ettiği cömert miktarları ödeyip ödeyemeyeceği çalışanlar arasında endişe konusuydu. İncelenen diğer ülkelere oranla Arjantin’de Dünya Bankasının tazminatın finansmanına daha yüksek oranda katılımı sürece güvenilirlik getirdi ve taahhütlere bağlı kalınacağını garanti etti.

Arjantin’de özelleştirme sırasında veya sonrasında işten çıkarılan işgücünün yeniden iş kurma veya bulmasına imkân tanıyan aktif istihdam politikalarından biri, önceleri teşebbüs içerisinde gerçekleştirilen faaliyetleri eski devlet teşebbüsünün çalışanları tarafından oluşturulan özel ortaklıklara ihale etmektir.

Ayrıca uygulanan yeniden eğitim programları, işten çıkarılan işçilere ekonominin büyüyen sektörlerinde alternatif işlere geçiş yapmakta ya da kendi işini kurmakta yardım etmektedirler. Ayrıca uzun dönem işsizlik için geliştirilen daha geniş aktif istihdam programları da bulunmaktadır (yeniden eğitime ek olarak, işgücü değişim hizmetleri, iş arama ve iş kulüpleri, yeniden yerleştirme yardımı ve işgücü piyasası enformasyonu gibi).

Özel iş yaratılmasına yönelik engelleri ortadan kaldırmak –işe alma ve işten çıkarma konusundaki düzenlemeler ve işgücünün maliyetini yükselten vergiler dâhil- yeniden yapılanma sürecini yumuşatır ve işten çıkarılan işçiler üzerindeki sosyal etkiyi azaltır. Arjantin’de özelleştirmenin başarılı olma sebebi, kısmen özelleştirme programı gereği işgücü azaltışlarının, iktisadi büyüme sağlayan ve özel işgücü piyasalarını büyüten işgücü piyasası ve makroekonomik reformlarla uyumlu olmasıydı. Bu gelişmeler büyük işgücü fazlalıklarının emilmesine yardımcı oldu.

Geçiş esnasında çoğu hükümet kamu emeklilerini ve devlet teşebbüsünün yeniden yapılanması ve özelleştirilmesi nedeniyle işten çıkarılan işçileri, özelleştirme sonrası işlerini kaybetmeler bile, sağlık ve beslenme gibi sosyal hizmetlerin sürekli tedarikini ve işçilerin geçici bir dönem için sosyal güvenlik programlarına veya

emeklilik planlarına üyeliklerini garanti ederek korumaktadır. Arjantin de bazı özelleştirmelerde bu tür uygulamalara başvurmuştur. Bazı örneklerde yeni özel sahipler bu hizmetleri sınırlı bir dönem için tedarik etmeyi kabul etmişlerdir.

Ayrıca özelleştirmeyi mümkün hale getirmek için Arjantin hükümetleri, reform sürecinin başında bir dizi işgücü ayarlamaları yaptılar. Az sayıda işten çıkartılmaların olduğu ve iş gücü piyasalarının iyi işlediği sektörlerde, istihdam garantileri, tazminat ödemesi, kontrat anlaşmaları ve çalışan hisse edinme programları gibi nispeten basit tedbirler yeterli oldu. Büyük ölçekli işten çıkarmaların söz konusu olduğu, sendikaların güçlü olduğu, iş gücü piyasası zayıflıklarının özellikle fazla olduğu durumlarda ise siyasi ve sosyal maliyetleri asgariye indirmek için ilave tedbirler alındı. Özelleştirme zamanlama ve sıralama kararları, küçülme yönteminin seçilmesi, sürecin yönetimi, işten çıkarılan işçiler için işgücü piyasası desteği gibi.

Toplamda, Arjantin özelleştirmelerinden elde edilen kanıtlar özelleştirmenin işçiler üzerindeki etkisi noktasında çok sayıda tecrübeye işaret etmektedir. Özelleştirme, aşırı istihdamın sınırlı olduğu ve yeni sahiplerin siyasi ve sosyal barışı korumak için bir kısım aşırı personeli tutmaya razı olduğu rekabetçi piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüslerde, işçilere kazançlar getirmiştir. Yine de verimsiz, izole edilmiş devlet teşebbüsleri tasfiye edildikçe ya da özelleştirildikçe ve özelleştirilen firmalar artan rekabetle yüzleştikçe, büyük istihdam kayıpları da ortaya çıktı

Genel olarak değerlendirildiğinde Arjantin’de uygulanan aktif ve pasif istihdam politikaları Bangladeş ve Nijerya uygulamalarına göre oldukça kapsamlı ve tatmin edicidir. Bu açıdan bakıldığında uygulamalar Türkiye örneği ile benzerlik göstermektedir.

Türkiye’de uygulanan pasif istihdam politikalarına bakılacak olursa; son 10 yılda bu konuda önemli atılımlar kaydedildiği görülmektedir. İşini kaybedenlere ya da iş bulamayanların bu dönemde satın alma gücünü koruyabilmeleri için; işsizlik sigortası, kıdem ve ihbar, iş kaybı tazminatları, erken emeklilik, çalışma sürelerinin kısaltılması, esnek çalışma koşulları, iş güvenliği ve ücretlere ilişkin düzenlemeler gibi pasif politikalar uygulanmıştır. Böylelikle özelleştirme sonucunda işini kaybedenlerin sosyal refah seviyelerinin bir süre daha korunmasına destek olunmuştur.

Türkiye’de aktif istihdam politikaları kapsamında yürütülen programlar ise oldukça yenidir. Uygulanan programlar daha çok işsizliği sınırlayıcı politikalar kapsamında yoğunlaşmaktadır. İşsizliği önleyici istihdam politikaları kapsamında yürütülen programlar ise danışmanlık niteliğinde olup genellikle eğitim amaçlıdır.

Türkiye’de uygulanan işsizliği sınırlayıcı politikalar kapsamında yürütülen programlar; mesleki eğitim, yeniden eğitim ve ücretlerin sübvansede edildiği programlardır. Mesleki eğitim okul sonrası okul programlarına göre çok daha olumlu sonuçlar verdiği için özel bir öneme sahiptir. Türkiye’de Mesleki Eğitim genel eğitim sistemi içerisinde Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı yaygın öğretim okulları tarafından verilmektedir. Yeniden eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanması sorumluluğu ise İŞKUR’a aittir. Kurumca, istihdamın geliştirilerek işsizliğin önlenmesine yardımcı olmak ve işgücünün niteliğini yükseltmek amacıyla, Kuruma kayıtlı işsizlere yönelik olarak ihtiyaç duyulan alanlarda kurslar düzenlenmektedir. Bu kurslar; istihdam garantili kurslar, kendi işini kuracaklara yönelik kurslar, iş kurma-girişimcilik eğitimi ve iş kurma danışmanlığı, meslek geliştirme, özürü ve hükümlülere yönelik olarak açılan kurslar ve ısmarlama eğitim programlarıdır.

Türkiye’de sübvansiyonlu istihdam programı kapsamında değerlendirilen uygulama özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde işveren payına düşen sosyal sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesi biçiminde görülmektedir.

Türkiye’de işgücü piyasalarında talep artışı yaratan işsizliği önleyici politikaları Hazine Müsteşarlığının koordinasyonu altında İşkur, Küçük ve Orta Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı KOSGEB ve Türkiye Odalar Borsalar Birliği TOBB birlikte yürütmektedir. İşkur, kamu yararına çalışma programlarından ve KOSGEB ile birlikte girişimciliği geliştirme programlarından; KOSGEB, girişimciliği geliştirme programı kapsamında küçük işletmelere danışmanlık ve teşvik çalışmalarından ve TOBB la birlikte bölgesel ekonomiyi geliştirme programlarından sorumludur.

Girişimciliğin geliştirilmesine yönelik uygulanan program kapsamında İŞKUR tarafından iş kurma eğitimi ve iş kurma danışmanlık hizmeti verilmektedir. Toplum yararına çalışma programlarının amacı ise, yaşanan bir takım sarsıcı durumların istihdam üzerinde yol açtığı olumsuz sonuçların belirli bir hedef grubu

oluşturan insanlara geçici istihdam (en fazla 6 ay) sağlanarak hafifletilmesidir. Bu programlar İŞKUR tarafından yönlendirilmektedir.

Bölgesel ekonomilerin geliştirilmesine yönelik olarak KOSGEB Mayıs 2003 tarihinden itibaren 'yerel ekonomik araştırma desteği' adı altında bir program yürütmektedir. Programdan KOSGEB tarafından gerçekleştirilen özel amaçlı projeler çerçevesinde işbirliği yapılan meslek kuruluşları TOBB, Türkiye Esnaf Sanatkârlar Konfederasyonu ve bünyelerindeki odalar, borsalar, birlikler ve bunların katılımı ile kurulan şirket, dernek ve vakıflar, küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgeleri yönetimleri ile buralarda bulunan kooperatif ve dernekler sektörel ve bölgesel bazda ihtisaslaşmış dernek, birlikler, vakıf ve kooperatifler yararlanmaktadır.

Tüm bu çalışmalara ilave olarak Türkiye, uygulanmakta olan Ekonomik Reform Programını desteklemek, özelleştirme programındaki hedeflerin başarıyla tamamlanmasına katkıda bulunmak ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmelerinden doğan olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri hafifletmek amacıyla, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredi ile Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri oluşturulmuş ve uygulamaya konulmuştur.

Dünya Bankası ile Türkiye arasında 2001-2005 yılları arasında geçerli olmak üzere Birinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi başlatılmış ve bu proje kapsamında Türkiye 250 milyon dolar kredi sağlamıştır. 2005-2009 yılları arasında yürürlüğe konulan İkinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında ise Dünya Bankası tarafından verilen kredi desteği 465 milyon dolar'dır. Projeler, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının eş güdümünde yürütülmüş, İŞKUR ve KOSGEB projenin öncü kurumları olarak görev almıştır.

Bu proje kapsamında özelleştirme sonucunda işini kaybedeceklerle yönelik aktif işgücü piyasası politikalarının yürütülmesini Türkiye İş Kurumu ve KOSGEB üstlenmiştir. Bu çerçevede İŞKUR özelleştirme sonucunda işini kaybedeceklerle yönelik olarak iş danışmanlığı, işgücü yetiştirme programları ve toplum yararına yönelik geçici istihdam yaratan programlardan; KOSGEB ise kendi işini kuracaklara yönelik teknik yardım ve küçük işletme geliştirme programlarından sorumlu olmuştur. Proje kapsamında her iki kuruluş bu hizmetleri doğrudan kendi kuruluşları aracılığı ile değil, özel işletmeler ya da vakıflar aracılığı ile yürütmeleri planlanmıştır. Programların hedef kitlesi ekonomik reform programlarından

doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen kişilerden ya da bölgelerden oluşmuştur. 2012 yılına kadar özelleştirilen kurumlardan çeşitli nedenlerle ayrılan işçilerden yaklaşık % 46'sı Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri kapsamında verilen hizmetlerden yararlanmış ve halen de yararlanmaktadır.

Türkiye’de kamu hissesinin ağırlıklı olduğu işyerlerinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa, 399 sayılı KHK’ye ve 4857 sayılı İş Kanununa tabi personel istihdam edilirken, özelleştirme uygulaması tarihi itibarıyla sadece İş Kanununa tabi personel istihdamı mümkün olabilmektedir. Bu anlamda 1994 yılında çıkarılan ve daha sonra sürekli geliştirilen 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu ile birlikte özelleştirilen kamu kuruluşlarındaki personelin durumu kapsamlı bir şekilde ele alınarak özelleştirmenin çalışanlar üzerindeki olası olumsuz etkileri ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır.⁸¹¹ 4046 sayılı Kanun ile birlikte özelleştirilen kamu kuruluşlarında çalışanlar açısından ikili bir ayırım yapılarak her bir kategoriye ayrı haklar tanınmıştır. İlk kategoride yer alan 657 sayılı DMK’ya tabi olarak çalışan, 399 sayılı KHK’ye göre sözleşmeli ve Kanunda sayılan kapsam dışı personele diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı ile yalnızca memur ve sözleşmeli statüde olanlara özendirici emeklilik hakkı tanınmıştır. Bu statüde çalışanların tümü istedikleri halde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilebilmektedirler. Nakle tabi personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre kazanılmış hak aylık derecesinden aşağı olmamak kaydıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilir.⁸¹²

İkinci kategoride yer alan işçi statüsündeki personele iş kaybı tazminatı, geçici işçi statüsünden yararlanabilme hakkı ve diğer hizmetler başlığı altında şimdiye kadar gerçekleştirilen en önemli proje olan Özelleştirme Sosyal Destek Projesi çerçevesinde yeniden işe yerleştirme hizmetleri verilmektedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin personel yapısına bakıldığında en fazla olarak işçi statüsünde personelin istihdam edildiği görülmektedir. Dolayısıyla belki de özelleştirmeden en fazla etkilenen bu statüdeki çalışanlardır. Bu statüde çalışanlara özelleştirme dolayısıyla iş akitleri feshedildiği durumda, kıdem tazminatı ve ihbar tazminatına hak kazanacak şekilde iş akitleri sona ermesi halinde ayrıca çalıştıkları sürelerle bağlı olarak iş kaybı tazminatı da ödenmektedir. İşçi statüsünde çalışanlara tanınan bir

⁸¹¹ Suleyman Yaşar, **Özelleştirme**, 3. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2005, s.123.

⁸¹² A.e., s.124.

diğer hak ise diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici işçi statüsünde istihdam edilmelerine hak tanıyan hükümdür. 2004 yılında çıkarılan bu hüküm 1992 yılından itibaren işini kaybeden işçileri kapsamaktadır.

2004 yılında getirilen geçici işçi statüsü ile birlikte teorik olarak özelleştirilen hiçbir kamu kurum ve kuruluşundaki hiçbir çalışanın açıkta kalmaması sağlansa da özelleştirmenin çalışanlar üzerinde sosyal açıdan yarattığı olumsuz etkiler ortadan tamamen kaldırılmamıştır. Çalışmada yer alan istatistiklerden de görüldüğü gibi özelleştirme kaçınılmaz olarak işsizliği doğurmaktadır. Çalıştığı yerin özelleştirileceğini duyduğu anda kanunlarla getirilen düzenlemeler olmasına rağmen bir çalışanın kendi kendine “benim durumum ne olacak” sorusunu sorması çok doğaldır. Çünkü kanunlarla herkese bir iş tanınmışsa da herkesin içinde nasıl bir işe yerleştirileceği korkusu ortaya çıkmaktadır. Kaç kişi atandığı yeni yerinde, yaptığı eski işini yapabilecektir? Bu yeni işe ve iş yerine alışma süreci de bulunmaktadır. Ayrıca bazı statülerde çalışanların maaşlarında hiçbir değişiklik olmasa da bu herkes açısından geçerli değildir. Çoğu çalışanın da aldığı ücreti düşmektedir, dolayısıyla bu çalışanların yaşam standartlarında da eskisine göre bir değişim yaşanacaktır. Sonuç olarak Devletin özelleştirmeden etkilenen çalışanları korumaya yönelik aldığı tedbirlerin olumlu sonuçlar alınmasında katkıda bulunduğu çok açık görülmektedir. Fakat bazı alanlarda çalışanların sosyal açıdan halen olumsuz etkilendiği de gözler önünden kaçmamaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde Türkiye’de uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının, önemli bir bölümü son 10-15 yılda uygulamaya geçirilmiş olmasına rağmen; oldukça kapsamlı, geniş kitlelere hitap eden ve toplumun sosyal refahını korumaya ve istihdamı artırmaya yönelik faaliyetleri içeren Arjantin örneğine göre daha başarılı politikalar olduğu görülmektedir.

Karşılaştırma bölümünde ele alınan tüm alt başlıkları özetleyen tablo şöyledir:

Tablo 45. Dört Gelişmekte Olan Ülke Karşılaştırması

	BANGLADEŞ	NİJERYA	ARJANTİN	TÜRKİYE
ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI	- Dünya Bankası teşviki vardır. - 1975 yılında başladı.1993 te ivme kazandı. - Çok yavaş seyir izledi. - Temel hedef; verimlilik artışı, devletin ekonomik gücünü hafifletmektir.	- IMF ve Dünya Bankası teşviki vardır. - 1988 yılında başladı. - Orta seyir izledi, - Temel hedef; verimlilik artışı, yoksullukla mücadele için fon oluşturmaktır.	- IMF ve Dünya Bankası teşviki vardır. - 1989 yılında başladı. - Çok hızlı seyir izledi. - Temel hedef; yüksek enflasyonu düşürmek, bütçe açıklarını kapatmak, dış borçları azaltmaktır.	- Dünya Bankası teşviki vardır. - 1984 yılında başladı. - Yavaş seyir izledi. - Temel hedef; serbest piyasa ekonomisine geçiş, verimlilik artışı.
YÖNTEMLER VE PROSEDÜRLER	- En çok kullanılan yöntem; Blok Satış - Prosedürler çok belirsiz, değişken, bürokrasi fazladır. - Yerli ve yabancı yatırımcılara hemen hemen aynı haklar verilmiştir.	- En çok kullanılan yöntem; Halka Arz, - Prosedürler kısmi özelleştirme veya tamamen özelleştirme işlemine göre farklı düzenlenmiştir. - Yerli ve yabancı yatırımcılara hemen hemen aynı haklar verilmiştir.	- En çok kullanılan yöntem; Blok Satış, - Prosedürler çok net, yatırımcılar, çalışanlar, sendikalar ve halk için kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. - Yabancı yatırımcılar özellikle ve yoğunlukla teşvik edilmiştir.	- En çok kullanılan yöntem Blok Satış, - Prosedürler çok net ve kapsamlıdır, çalışanlar, yatırımcılar ve devlet için düzenlemeler mevcuttur. - Yerli ve yabancı yatırımcılara hemen hemen aynı haklar verilmiştir.
ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	- Özelleştirme öncesi 1690 KİT vardır. - 1470 özelleştirme gerçekleşmiştir. - Yüksek özelleştirme oranı vardır. - Endüstriyel tesis (pamuk ve elyaf), ticari kuruluş, bankacılık ağırlıklı sektörler özelleştirildi. - Sendikaların yoğun muhalefeti vardır	- Özelleştirme öncesi KİT'lerde 250 bin Kamu istihdamı vardır. - 1500 KİT vardır. - 100 özelleştirme gerçekleşmiştir. - Düşük özelleştirme oranı vardır. - Üretim, hizmetler, altyapı ağırlıklı sektörler özelleştirildi. - Sendikaların yoğun muhalefeti vardır.	- Özelleştirme öncesi 305 KİT vardır. - Tamamı özelleştirilmiştir. - Yüksek özelleştirme oranı vardır. - Her sektörde özelleştirme gerçekleştirildi. - Sendikaların desteği vardır. - Yabancılar satış yoğunluktadır.	- Özelleştirme öncesi KİT'lerde 650 bin kamu istihdamı vardır. - 73 KİT vardır. - 37 kuruluşa bağlı 201 tesis ve ilave kamu payı özelleştirilmiştir. - 8 kuruluşa bağlı 22 tesis ve ilave kamu payı özelleştirilecektir - Orta özelleştirme oranı vardır. - Endüstriyel tesis ağırlıklı sektörler özelleştirildi. - Sendikaların muhalefeti vardır.

İSTİHDAM ETKİSİ	- Veri elde edilen 210 örnekte toplam 210 bin iş kaybı yaşanmıştır. - Tasfiyelerin oranı çok yüksektir.	- Veri elde edilen 30 örnekte 15 bin iş kaybı yaşanmıştır. - KİT istihdamında özelleştirme periyodu öncesinde %15 oranında, özelleştirmeler sonrası dönemde %22 oranında düşüş dikkat çekicidir.	- Veri elde edilen 305 örnekte (tamamı) 240 bin iş kaybı yaşanmıştır. - Özelleştirme öncesi yüksek oranda finansal, organizasyonel ve çalışanlar düzeyinde yeniden yapılandırma çalışmaları yapılmıştır.	- Veri elde edilen 201 örnekte (tamamı) 16 bin iş kaybı yaşanmıştır. - KİT istihdamında özelleştirme öncesinde ve sonrasında gerçekleşen toplam %58 oranında düşüş dikkat çekicidir. - Özelleştirme öncesi yeniden yapılandırma çalışmaları çok sınırlıdır.
AKTİF VE PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARI	- Tazminat ödemede düşük Dünya Bankası desteği vardır. - Birkaç pasif istihdam politikası uygulanmıştır.	- Tazminat ödemede düşük Dünya Bankası desteği vardır. - Birkaç pasif istihdam politikası yanında, yine az miktarda aktif istihdam politikası uygulanmıştır.	- Tazminat ödemede Dünya Bankası'nın yüksek oranda desteği vardır. - Uygulanan pasif ve aktif istihdam politikaları kapsamlı ve çok miktardadır.	- Dünya Bankası desteği Özelleştirme Destek Projeleri için sağlanmıştır. - En kapsamlı pasif ve aktif istihdam politikaları Türkiye'de uygulanmaktadır.

Kaynak. Tüm çalışmalardan tarafımızca derlenmiştir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Özelleştirme; içinde bulunulan dönemde etkinliğini artıran küreselleşme ve kapitalizmin dünya boyutunda kurduğu ekonomik egemenliğin son aşaması olmuştur. Gelişmiş ülkeler, özelleştirmeler yoluyla sermayeyi ülkeler arasında olağan üstü bir hızla dolaştırarak, gelişmekte olan ülkelerin ekonomisini ve çalışanlarını büyük çapta etkilemekte, politik ve toplumsal değerleri bozarak, gelir dağılımını kötüleştirmektedirler. Özellikle son yıllarda çalışanların sosyal hakları ve ücretleri azalmış ve refah düzeyleri oldukça düşmüştür.

Gelişmekte olan ülkelere Bangladeş özelleştirme politikasının temel hedefleri; hükümetin mali ve idari yükünü hafifletmek, verimliliği ve üretkenliği artırmak, ekonomik büyümeyi kolaylaştırmak, ekonomide kamu sektörünün boyutunu azaltmak ve ulusal ekonomik hedefleri karşılamaya yardımcı olmaktır. Nijerya özelleştirme politikasının temel hedefleri ise; hükümetin kaynakları paylaştırmada etkinliği artırmak, inşaat sektörünü büyütmek, mali açıkların azaltılması, daha geniş bir vergi tabanı, daha fazla yatırım çekmek ve özel sektör büyümesiydi. Yeni özelleştirme programının geniş amacı, özel sektörü Nijerya ekonomisinin öncü motoru yapmaktır. Nijerya özelleştirme programı, incelenen diğer ülkelere farklı olarak ticarileştirme faaliyetlerini de kapsayacak şekilde başlatılmış ve yürütülmüştür. Arjantin özelleştirme politikalarını incelenen diğer ülkelere ayıran en önemli özellik; önceden tespit edilmiş bir planın veya ideolojik politikaların sonucu değil, özel şartların ürünü olan bir özelleştirme politikası olmasıdır. Arjantin hükümetinin özelleştirmeye yönelmesi; incelenen diğer ülkelere farklı olarak, başlangıçta kaliteli hizmet, verimliliği artırmak, adil kaynak dağılımını sağlamaya dayanan bir özelleştirme anlayışından çok, mali zorunluluklarından dolayı uygulanan bir politik tercih sonucu olmuştur. Türkiye'deki durum incelendiğinde uygulanan özelleştirme politikalarının ana hedefleri; kamu kesiminin yeniden yapılanma çalışmalarını gerçekleştirmek, kamu kesiminde verimliliği artırmak, kamunun ekonomideki varlığını azaltmak ve bütçe açıklarını azaltmaktır.

Tezin alt hipotezlerinden birini oluşturan özelleştirme yöntemleri ve prosedürleri açısından incelenen ülke örnekleri değerlendirildiğinde elde edilen bulgular şöyledir:

Bangladeş özelleştirmelerinde kullanılan yöntemler; şirket hisselerinin çalışanlarına satılması, kiralama ve yönetim kontratı, hisselerin halka arzı, hisselerin özel şirketlere satışı ve hükümetin ekonomik aktivitelerden el çekmesini kapsar. Ancak bunlar arasında KİT’lerin doğrudan blok satışı baskın bir özelleştirme yöntemi olarak kullanılmıştır. Hisselerin halka arz edilmesi ise ikinci olarak uygulanan yöntemdir.

Bu yöntemlerin herhangi biri ile KİT hisselerinin özelleştirilmesi için birçok karmaşık, şeffaf ve net olmayan prosedürler uygulanmıştır. Bangladeş’te gerçekleştirilen özelleştirmelerde, devir süreci genellikle uzundur ve yasal olumsuzluklar, ağır kredi yükümlölükleri, şeffaf olmayan bürokratik prosedürler ve sendikaların muhalefeti nedeniyle belirsizliklere tabidir.

Nijerya’da ise büyük çoğunlukla özelleştirme için listeye alınan şirketlerin hisseleri Nijerya Sermaye Piyasasında Halka Arz yoluyla ya da TCPC’nin (Özelleştirme ve Ticarileştirme Teknik Komitesi) devlete önerdiği yerlerde özel yatırımcılara satılmıştır. Çıkarılan özelleştirme yasası ile hızlı bir şekilde devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin hisselerinin %10 ila %20’si sendikalar için rezerve edilirken, maksimum %10’u teşebbüslerin personeli için ayrılmıştır. Bangladeş örneğinde olduğu gibi Nijerya’da da, TCPC yeterince özerk değildi. Genelkurmay Başkanı bu komite üzerinde çok kontrole sahipti. Açık bir şekilde bu dönemde gerçekleştirilen özelleştirmelerde uygulanan prosedürler çok şeffaf değildi. Satışa sunulan hisselerin değerlemesi için bir mekanizma yoktu. Hisselerin satışı Lagos Menkul Kıymetler borsasında yürütöldü. Nijeryalılar ve yabancı yatırımcılar ayırım yapılmaksızın hisse satın alabildiler. Ancak incelenen diğer ölkelerle kıyaslandığında, özellikle kısmi özelleştirmelerde yatırımcılar, halk ve hükümetin sahip olabileceği hisselerinin sınırlarının net olarak çizilmiş olması dikkat çekicidir.

Nijerya’da Özelleştirme ve Ticarileştirme Teknik Komitesi (TCPC) beş özelleştirme yöntemi kullandı: Bunlar, özsermaye hisselerinin satış için halka arzı, özsermaye hisselerinin özel sektöre devri, varlıkların satışı, yönetimin satın alması, ertelenmiş halka arz yöntemleridir. Nijerya özelleştirmelerine damgasını vuran yöntem ise halka arz yöntemi olup özelleştirme öncesi ve sonrasında bu yöntemin kullanılması nedeniyle gerçekleşen istihdam kayıpları çok düşük oranda olmuştur. Elde edilen bu sonuç; **“Özelleştirme uygulamalarının istihdam üzerindeki**

olumsuz etkilerinin büyüklüğü, kullanılan özelleştirme yöntemine göre değişkenlik göstermektedir” alt hipotezini geçerli kılmaktadır.

Arjantin’de kullanılan özelleştirme yöntem ve prosedürlerine bakılacak olursa karşılaşılan çıkan tablo şöyledir:1989 yılında yayınlanan Kamu Sektörü Reform Yasası, Kongreye hangi KİT’in özelleştirileceğine karar verme yetkisini verdi. Bu yasa aynı zamanda varlıkların satışı, lisanslama, satın alma opsiyonlu ya da opsiyonsuz kiralamalar, yönetim anlaşmaları, imtiyazlar ve keşif izinleri ihracı gibi farklı özelleştirme yöntemlerine yetki verdi. Kamu ihalesi yoluyla stratejik yatırımcılara ve halka hisse arzları yoluyla halktan yatırımcılara yerli ve yabancı sermaye piyasalarında tam veya kısmi varlık transferi imkânı verdi. Teşebbüslerin bilançolarının sıfırlanmasının ve yükümlülüklerinin Hazine tarafından üstlenilmesinin, özelleştirme gelirleri vasıtasıyla iç ve dış borcun ödenmesinin yetkisini verdi.

Hükümet yurtdışından yabancı yatırımcı çekmek için, ekonominin stratejik sektörlerinde yabancı mülkiyetini sınırlayan uzun dönemli korumacı politikaları değiştirdi. Uluslar arası yatırımcıların ilgisini çekmek için, ABD, çeşitli Avrupa ülkeleri ve Şili’yi kapsayan birçok ülkede tanıtım ve pazarlama çalışmaları yapıldı. Özelleştirme işlemlerini kolaylaştırmak ve rekabeti sağlamak için KİT’lerin örgüsel, çalışan ve finansal yapıları, özelleştirmeden önce yeniden organize edildi. Bu hazırlık çalışmasının bir parçası olarak, büyük teşebbüs yapıları parçalandı, çok sayıda çalışan emekli edildi ya da geçici olarak işten çıkarıldı ve Hazine finansal yükümlülüklerin bir kısmını üstlendi.

Özelleştirmelerdeki ödeme düzenlemeleri esnekti, hem nakit, hem de yabancı ve yurt içi borç itfası kombinasyonları içermekteydi. Bir ödeme şekli olan borç itfası ile hükümet, özelleştirme kazançlarını harcama konusuna kendine sınırlama koydu ve dünyaya hükümetin özelleştirmeler konusunda mali sorumluluğu üstlendiğine dair mesaj verdi. Hükümet kamu tekellerini özel tekelere dönüştürme tehlikesinden kaçınmak için tedbirler aldı. Piyasaları serbestleştirdi ve büyük tekelleri daha küçük, daha rekabetçi varlıklara böldü. Hükümet ayrıca özelleştirme sonrası düzenleyici ajanslar oluşturdu, vergi koyma kuralları belirledi ve fiziksel üretim, hizmet kalitesi ve yatırım için hedefler koydu. Arjantin özelleştirme programını diğer ülkelerden ayıran önemli bir konu da; potansiyel alıcılara uygulanan ön yeterlilik kriterlerinin kapsamı ve hisse mülkiyetinin belirli şirketlerde yoğunlaşmasını engellemek için

alınan tedbirlerin genişliğidir. Bu düzenlemeler, özelleştirme sonrasında meydana gelecek yeni ekonomik yapıyı daha liberal, rekabet edilebilir ve güçlü hale getirmektedir. Ayrıca yerli ve yabancı stratejik yatırımcılara özelleştirmeyi çekici hale getirmek için yapılan düzenlemeler incelenen diğer ülkelere göre oldukça kapsamlı, çeşitli ve özendiricidir.

Arjantin’de gerçekleştirilen özelleştirmelerde; halka arz, işletme haklarının devri, kamu borcu sermaye dönüşümü ve kamusal tekellerin kaldırılarak özel sektöre blok satışı yöntemleri karışık bir şekilde uygulanmıştır. Ancak ağırlıklı olarak uygulanan yöntem blok satış yöntemidir.

Türkiye örneğinde özelleştirmenin yasal sürecine bakıldığında, özelleştirme uygulamalarına ilişkin olarak 1986’da, birçok kanunu değiştiren 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun çıkartılmıştır. İlk defa yasal metinlerde özelleştirme bu yasa ile kullanılmıştır. Kanuna göre, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulunca; müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunca karar verilir. Böylece özelleştirme kapsamına alınacak kuruluşların hangi hiyerarşi içerisinde tespit edileceği belirlenmiştir. Ancak bu yasa pek çok konuda netlik içermediğinden hukukçular tarafından sıklıkla eleştirilmiş, özelleştirme için gerekli hukuki yapının oluşturulması zamana yayılmıştır. Özelleştirme uygulamalarının kapsamlı bir yasal dayanağa kavuşturulamaması sonucunda, özelleştirmenin yapılamayacağının anlaşılması üzerine bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak kapsamlı bir yasa çalışması yapılmıştır. Hazırlanan özelleştirme uygulamalarına ilişkin 4046 sayılı yasa 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile özelleştirmenin kapsamı genişletilerek KİT’lerin yanında devletin diğer mal ve hizmet üreten birimlerinin de özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Bu yasadan sonra özelleştirme uygulamalarında rekabetçi bir ortamın oluşturulması, tüketici haklarının korunması ve gerekli yatırımların yapılmasına yönelik olarak fiyatlandırma, dağıtım ve yatırım politikaları konusunda bir karar mekanizması ve kurumsal bir yapı oluşturulması yönünde düzenleme ve prosedürler oluşturulmuştur. Çıkarılan mevzuat ve prosedürlerde, devletin ve toplumun ortak yararlarının gözetilmesi, çalışanların haklarının güvence altına alınması, kuruluşların niteliği ve içinde bulundukları koşullara uygun özelleştirme yöntemlerinin

geliştirilmesi, oluşabilecek tekellerin olumsuz etkilerinin önlenmesi, mülkiyetin tabana yayılması ile yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak gurubun temini, stratejik konularda devletin sahip olacağı, imtiyazlı hisse oluşturulması, özelleştirme işleminin şeffaflık içinde yürütülmesine yönelik maddelere yer verilmiştir.

Türkiye’de 4046 sayılı Kanuna göre özelleştirme programına alınan kuruluşlar şu yöntemlerden birinin veya birkaçının birlikte uygulanması suretiyle özelleştirilmektedirler: Satış Yöntemi, Kiralama, İşletme Hakkının Verilmesi, Mülkiyetin Gayri Ayni Hakların Tesisi, Gelir Ortaklığı Modeli ve İşin Gereğine Uygun Sair Hukuki Tasarruflar. İşin gereğine göre belirtilen özelleştirme yöntemlerinden hangilerinin uygulanacağına Özelleştirme Yüksek Kurulu karar vermektedir. Gerçekleştirilen özelleştirmeler incelendiğinde ağırlıklı olarak blok satış yönteminin tercih edildiği görülmektedir.

Uygulanan özelleştirme mevzuatı, yöntemleri ve prosedürleri değerlendirildiğinde; Türkiye’de ve Arjantin’de kullanılan mevzuat, yöntem ve prosedürlerin incelenilen diğer ülkelerden çok daha belirli, kapsamlı, şeffaf ve alternatifli olduğu görülmektedir. Özelleştirme için kullanılan yöntem ve prosedürlerin, genelde ülkelerin gelişmişlik düzeyine, ekonominin durumuna ve özelde özel sektörün durumuna bağlı olarak değişkenlik gösterdiği açıktır. Bangladeş, Nijerya, Arjantin ve Türkiye örneklerinde yüksek-orta gelişmişlik düzeyinde yer alan Arjantin ve Türkiye’de uygulanan mevzuat ve prosedürlerin Nijerya’ya ve özellikle de Bangladeş’e göre daha belirli, sistematik, özelleştirmelerin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi için her türlü alternatif düşünülmüş ve kurallara bağlanmış olduğu görülmüştür. Elde edilen bu sonuç tezin alt hipotezlerinden biri olan; **“Ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça özelleştirme uygulamaları daha belirli mevzuat ve prosedürlerle gerçekleştirilmektedir”** alt hipotezini geçerli kılmaktadır.

Bangladeş’te uygulanan aktif ve pasif istihdam politikaları değerlendirildiğinde şu sonuçları elde etmek mümkündür: Bangladeş’te özelleştirme sonucunda işten çıkartılan işçilere Hükümet tarafından sağlanan yardımın en önemlisi, “altın el sıkışma” olarak bilinen bir tazminat paketinden oluşmuştur. Toplam bir tazminat paketinin çerçevesi dâhilinde işten çıkartılan işçilere sunulan gerçek faydaları belirlemek için çeşitli komiteler oluşturuldu. Bu komiteler hizmetlerinin miktarına

bağlı olarak işten çıkartılan işçilere ödenecek tazminatın %10'dan %25'ine kadar oranlarda değişiklik gösteren ilave faydalar tavsiye ettiler.

En çok istihdam kayıplarının olduğu hint keneviri sektöründe reform yapılmasını desteklemek için Dünya Bankası tarafından 1991 ve 1997 yılları arasında dört yıllık bir dönem zarfında 247 milyon USD yardım paketi sağlandı. Hint Keneviri Sektörü Ayarlama Kredisinde, 'Hint Keneviri Tesislerinin Etkilenen İşçilerinin Yeniden Eğitimi' projesi Bangladeş Hükümeti tarafından güvenlik-ağı paketinin bir parçası olarak ele alındı.

Günden güne ağırlaşan problem, özelleştirilen firmalarda işten çıkarılanlar için ödenen kıdem tazminatlarının oldukça az olmasıydı. Bununla birlikte sendika liderleri, hükümet yetkilileri, işverenler ve araştırmacılar gibi çeşitli paydaş gruplarının önermeyi düşündükleri konu ise sendika liderleri ve çalışanların çıkarlarının yeterince güvence altına alınmasıdır. Tüm bu işgücü, hükümet ve özel sektör işverenleri arasında sürüp giden güvensiz ilişkiler Bangladeş'te özelleştirme sonucu yaşanan kaygıları arttırmakta, yapılan ödeme ve yardımların yetersizliği işten çıkarılan çalışanların sosyal refah seviyelerini oldukça düşürmekte ve çalışanların yeniden istihdamına yönelik faaliyetler yetersiz olduğundan toplumsal huzur bozulmaktadır.

Nijerya'da özelleştirmeler sonrasında uygulanan istihdam politikaları değerlendirildiğinde şu durumlarla karşılaşılmaktadır: Özelleştirmeler sonrasında işten çıkarılan işçilerin eğitimi, yeniden işgücüne kazandırılması ve sosyal refah düzeylerinin korunması noktasındaki ilk girişimler, sivil toplum örgütlerinin yoğun çabası, kamuoyu oluşturma ve hükümete baskısıyla gerçekleştirilmiştir. Nijerya Ulusal İstihdam Müdürlüğü tarafından 1986'da, işsizlik sorununa karşı şu üç hedef belirlenmiştir; istihdam programlarının oluşturulması ve uygulanması, emek yoğun potansiyel sektör yaratıcı politikaların benimsenmesi, iş isteyenler ile işverenler arasında bağ kurarak ülkenin istihdam ve açık işleri üzerine veri oluşturulması. Bu hedeflere yönelik 4 temel program oluşturulmuştur; kırsal alanda istidamin geliştirilmesi programı, özel kamu çalışmaları programı, küçük ölçekli işletmeleri teşvik programı ve mesleki yetenek geliştirme programı. Gençlere eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmektedir. Bu programın en önemli sorunu ise finansmanının yetersiz oluşudur.

Ancak uygulanan programların kapsamı ve yeterliliği değerlendirildiğinde oldukça sınırlı bir işgücünün yeniden istihdamına katkı sağladığı ve nitelikli işgücü yetiştirmede yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu durum Bangladeş örneğinde olduğu gibi ülkenin gelişmişlik düzeyi ile de yakından ilgilidir.

Arjantin örneği incelendiğinde, özelleştirme öncesinde uygulana bir takım işgücü azaltma programlarının etkinliği göze çarpmaktadır. Arjantin’de işgücünü azaltmanın en yaygın kullanılan yöntemi, erken emeklilik ve gönüllü işten ayrılma programlarıdır. Arjantin hükümeti çalışanlara, yasal olarak verilmesi gereken miktarların üzerinde tazminat paketleri sağlayarak, geçici işten çıkarmalara başvurmuştur. Ödemelerin büyüklüğü yasal ve kontrat yükümlülüklerine ve sendikaların gücüne bağlı olarak, farklı sektörlerdeki girişimler arasında büyük oranda değişiklik göstermektedir. Ayrıca özelleştirilen şirketlerin çalışanları, Çalışanların Hisse Mülkiyeti Programı gereği, hisselerin gelecekteki temettüleri ve kâr paylaşım planları yoluyla ödenecek olan %10’unu da aldılar. Böylece Arjantin istihdamı, özelleştirmelerle morallerin düşük olmasına rağmen, başarılı olan cömert tazminat ödemeleri sayesinde gönüllü bir temelde azaltıldı. Arjantin’de işgücü azaltma programının esas amaçlarından biri güvenilirliği korumaktır. Çünkü şiddetli bir mali krizin ortasında olan hükümetin ödemeyi vaat ettiği cömert miktarları ödeyip ödeyemeyeceği çalışanlar arasında endişe konusuydu. İncelenen diğer ülkelere oranla Arjantin’de Dünya Bankasının tazminatın finansmanına daha yüksek oranda katılımı sürece güvenilirlik getirdi ve taahhütlere bağlı kalınacağını garanti etti.

Bazı özelleştirmelerde hükümet, kamu emeklilerini ve devlet teşebbüsünün yeniden yapılanması ve özelleştirilmesi nedeniyle işten çıkarılan işçileri, özelleştirme sonrası işlerini kaybetmeler bile, sağlık ve beslenme gibi sosyal hizmetlerin sürekli tedarikini ve işçilerin geçici bir dönem için sosyal güvenlik programlarına veya emeklilik planlarına üyeliklerini garanti ederek korumuştur.

Arjantin’de özelleştirme sırasında veya sonrasında işten çıkarılan işgücünün yeniden iş kurma veya bulmasına imkân tanıyan aktif istihdam politikalarından biri, önceleri teşebbüs içerisinde gerçekleştirilen faaliyetleri eski devlet teşebbüsünün çalışanları tarafından oluşturulan özel ortaklıklara ihale etmektir. Ayrıca uygulanan yeniden eğitim programları, işten çıkarılan işçilere ekonominin büyüyen sektörlerinde alternatif işlere geçiş yapmakta ya da kendi işini kurmakta yardım etmektedirler. Ayrıca uzun dönem işsizlik için geliştirilen daha geniş aktif istihdam

programları da bulunmaktadır (yeniden eğitime ek olarak, işgücü değişim hizmetleri, iş arama ve iş kulüpleri, yeniden yerleştirme yardımı ve işgücü piyasası enformasyonu gibi). Arjantin’de özelleştirmenin başarılı olma sebebi, kısmen özelleştirme programı gereği işgücü azaltışlarının, iktisadi büyüme sağlayan ve özel işgücü piyasalarını büyüten işgücü piyasası ve makroekonomik reformlarla uyumlu olmasıydı. Bu gelişmeler büyük işgücü fazlalıklarının emilmesine yardımcı oldu.

Türkiye’de uygulanan pasif istihdam politikalarında ise son 10 yılda önemli atılımlar kaydedildiği görülmektedir. İşini kaybedenlere ya da iş bulamayanların bu dönemde satın alma gücünü koruyabilmeleri için; işsizlik sigortası, kıdem ve ihbar, iş kaybı tazminatları, erken emeklilik, çalışma sürelerinin kısaltılması, esnek çalışma koşulları, iş güvenliği ve ücretlere ilişkin düzenlemeler gibi pasif politikalar uygulanmıştır. Böylelikle özelleştirme sonucunda işini kaybedenlerin sosyal refah seviyelerinin bir süre daha korunmasına destek olunmuştur.

Türkiye’de aktif istihdam politikaları kapsamında yürütülen programlar daha da yenidir. Uygulanan programlar daha çok işsizliği sınırlayıcı politikalar kapsamında yoğunlaşmaktadır. İşsizliği önleyici istihdam politikaları kapsamında yürütülen programlar ise danışmanlık niteliğinde olup genellikle eğitim amaçlıdır. İşsizliği sınırlayıcı politikalar kapsamında yürütülen programlar; mesleki eğitim, yeniden eğitim ve ücretlerin sübvansye edildiği programlardır. Yeniden eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanması sorumluluğu İŞKUR’a aittir. Kurum tarafından kayıtlı işsizlere yönelik olarak ihtiyaç duyulan alanlarda kurslar düzenlenmektedir. Bu kurslar; istihdam garantili kurslar, kendi işini kuracaklara yönelik kurslar, iş kurma-girişimcilik eğitimi ve iş kurma danışmanlığı, meslek geliştirme, özürlü ve hükümlülere yönelik olarak açılan kurslar ve ısmarlama eğitim programlarıdır. Türkiye’de sübvansiyonlu istihdam programı kapsamında değerlendirilen uygulama özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde işveren payına düşen sosyal sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesi biçiminde görülmektedir.

İşgücü piyasalarında talep artışı yaratan işsizliği önleyici politikaları Hazine Müsteşarlığının koordinasyonu altında İşkur, Küçük ve Orta Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Odalar Borsalar Birliği birlikte yürütmektedir. İşkur, kamu yararına çalışma programlarından ve KOSGEB ile birlikte girişimciliği geliştirme programlarından; KOSGEB, girişimciliği geliştirme

programı kapsamında küçük işletmelere danışmanlık ve teşvik çalışmalarından ve TOBB la birlikte bölgesel ekonomiyi geliştirme programlarından sorumludur. Girişimciliğin geliştirilmesine yönelik uygulanan program kapsamında İŞKUR tarafından iş kurma eğitimi ve iş kurma danışmanlık hizmeti verilmektedir. Toplum yararına çalışma programlarının amacı ise, yaşanan bir takım sarsıcı durumların istihdam üzerinde yol açtığı olumsuz sonuçların belirli bir hedef grubu oluşturan insanlara geçici istihdam sağlanarak hafifletilmesidir.

Tüm bu çalışmalara ilave olarak Türkiye, uygulanmakta olan Ekonomik Reform Programını desteklemek, özelleştirme programındaki hedeflerin başarıyla tamamlanmasına katkıda bulunmak ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmelerinden doğan olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri hafifletmek amacıyla, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredi ile Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri uygulamıştır. Dünya Bankası ile Türkiye arasında 2001-2005 yılları arasında geçerli olmak üzere Birinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi başlatılmış ve bu proje kapsamında Türkiye 250 milyon dolar kredi sağlamıştır. 2005-2009 yılları arasında yürürlüğe konulan İkinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında ise Dünya Bankası tarafından verilen kredi desteği 465 milyon dolar'dır. Projeler, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının eş güdümünde yürütülmüş, İŞKUR ve KOSGEB projenin öncü kurumları olarak görev almıştır. 2012 yılına kadar özelleştirilen kurumlardan çeşitli nedenlerle ayrılan işçilerden yaklaşık % 46'sı Özelleştirme Sosyal Destek Projeleri kapsamında verilen hizmetlerden yararlanmış ve halen de yararlanmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'de uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının, önemli bir bölümü son 10-15 yılda uygulamaya geçirilmiş olmasına rağmen; oldukça kapsamlı, geniş kitlelere hitap eden ve toplumun sosyal refahını korumaya ve istihdamı artırmaya yönelik faaliyetleri içeren başarılı politikalar olduğu görülmektedir. Benzer uygulamalar Arjantin örneğinde de görülmüştür. Ancak Bangladeş ve Nijerya'da uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının kapsamı oldukça sınırlı, miktarları yetersiz ve yararlanan çalışan sayısı oldukça düşüktür. Bu nedenle özelleştirmeler sonrasında yaşanan istihdam kayıpları ile çalışanların sosyal refah seviyesi düşmekte ve toplumsal huzur bozulmaktadır. Elde edilen bulgular; **“Ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça, özelleştirmeler sonrasında uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının kapsam ve çeşitliliği artmaktadır”** alt hipotezini geçerli kılmaktadır.

Özelleştirmenin istidam etkisi değerdendirildiğinde; özelleştirme genel olarak istihdam ve ücretler üzerinde negatif etki yapmaktadır. Bunun yanında özelleştirme ile birlikte ücretler, çalışma koşulları ve sosyal olanaklar da değışmektedir. Fakat yapılan özelleştirme esnasında tarafların yaptığı anlaşmada çalışanlar için konulan hükümler, özelleştirme uygulamasının negatif etkisini kısmen hafifletebilir. Türkiye’de yapılan özelleştirmelerde Sümer Holding’e bağı Adana, Afyon, Denizli, Erzincan ve Urfa işletmelerinde, yani tasfiye edilecek işletmelerin devrinde bu uygulama yaygın olarak görülmüştür. Özelleştirmelerde taraflar istihdam düzeyinin ne olacağı konusunda anlaşırken, belli istihdam düzeyini de garanti etmelidirler. Anlaşma gereğı tanımlanan zaman dilimine kadar belirlenen istihdam düzeyinde değışiklik yapılmamalıdır.

Özelleştirilecek olan işletme eğer varlığını sürdüremeyecek durumda ise çalışanların başka sektörlere kaydırılması ile mağduriyetlerinin telafı edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Tasfiye edilecek olan işletmede, özelleştirme yapıłana kadar istihdamda düşüş oldukça hızlı iken özelleştirme sonrası istihdam düşüş hızı yavaşlamaktadır. Bu durum daha çok özelleştirilen işletmeye bağı olan kreş, okul, hastane gibi birimlerinde yaşanmaktadır. Özelleştirme sonrası belli bir dönem sonra ise bu işletmeler kapatılmaktadır. İncelenen ülkelerde bu durumla Arjantin, Türkiye ve Nijerya’da daha az oranlarda karşılaşıırken, Bangladeş’te yüksek oranda özelleştirme sonrası tasfiyeler görülmüştür.

Gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmeler öncesinde ve sonrasında yaşanan işçi kıyımlarının bir de toplumsal maliyeti ortaya çıkmaktadır. Bu toplumsal maliyet; kentsel şiddet, artan suç oranları, politik huzursuzluk ve teröre yönelim şeklinde olmaktadır. Bu sorunlar olmasa dahi işsizliğin topluma ve diğr aile bireylerine de maliyeti vardır. İşsiz kalan bireylerle aynı işyerinde çalışan işlerini kaybetmemiş olan işçiler arasındaki endişe, işini kaybetmeyen aile üyelerinin sırtına yüklenen ekstra yük ve çocukların aileye katkı yapması için okuldan alınması gibi durumlarla karşılaşılmaktadır. Bu tür toplumsal maliyetler uzun süre devam eder. Yeni şirket sahipleri maliyetleri azaltarak hisse senedinin değerini arttırmak uğruna, biraz da hisse sahiplerine karşı taşıdığı sorumluluk gereğı şişmiş işgücü olarak adlandırdığı insanlara karşı fazla bir sorumluluk hissetmemektedirler. Ayrıca kamu işsizliğine bağı olarak gerek kırsal gerek kentsel yoksulluğu önleyici projeler uygulamaya geçirmede huzursuzluk daha da artmaktadır.

Bu çalışma kapsamında özelleştirmelerin istihdama etkisi, gelişmekte olan ülkeler açısından ele alınmış ve önceki sayfalarda doğrulanan 3 alt hipotez yanında **“Özelleştirme Uygulamaları, Gelişmekte Olan Ülkelerde İstihdamı Olumsuz Etkilemektedir.”** Ana Hipotezi’nin geçerliliği de test edilmiştir.

Bangladeş’te özelleştirmelerin başladığı 1975 yılında 1690 KİT bulunmaktadır. Yapılan tüm inceleme ve değerlendirmeler sonucunda bilinen 1470 adet özelleştirme içinden veri elde edilen yaklaşık 210 örnekte özelleştirme sonrasında, özelleştirme yapılan sektöre göre %10 ila %48 arasında istihdam kayıpları yaşandığı görülmektedir. Rakamsal olarak değerlendirildiğinde toplam 210 bin civarında bir kayıp olduğu belirlenmiştir. Daha da önemlisi, özelleştirilen KİT’lerin özelleştirme sonrasındaki çalışanlarının sadece %60’ının özelleştirme öncesi dönemde de çalışmakta olan işçiler olduğu belirlenmiştir. Bangladeş’te özelleştirme sonrasında da çok sayıda tasfiyeler yaşanmış ve 39 bin civarında yani %47 lere varan bir oranda çalışan sadece tasfiyeler sonrasında işini kaybetmiştir.

Bangladeş’te özelleştirmelerin istidama etkisi genel olarak değerlendirildiğinde; özelleştirme sonrasında emeğin verimliliğini artırmak amacıyla, işgücünün işten çıkarılma oranının ortalama %25 olduğu görülmüştür. Bu durum, işgücü refahını olumsuz etkilemiş ve istihdam kaybı problemini daha da derinleştirmiştir.

Nijerya’daki durum incelendiğinde; mevcut KİT’lerin oldukça verimsiz olduğu ve bu operasyonel verimsizliğinin en önemli sebebinin de aşırı istihdam olduğu her fırsatta vurgulanmaktadır. Bu nedenle özelleştirilen şirketlerde alıcılar, maliyetleri minimize etmek, verimliliği ve karlılığı artırmak için personel azaltmaya gitmişlerdir. Sendikaların Nijerya özelleştirme programına çok sert karşıt olmalarının gerekçesi de budur. Çünkü çalışanların, özelleştirme sonrasında yaşanan işten çıkarmalar ve uygun yeniden istihdam programlarının hayata geçirilememesi nedeniyle refah seviyeleri oldukça düşmüştür.

Nijerya KIT sektörüne; karmaşık ve çelişen misyonlar, faaliyet kararlarına siyasi müdahaleler, tekel gücünün yanlış kullanımı, hatalı sermaye yapıları, denetleyici bakanlıklarla ilişkilerde yoğun bürokratik işlemler, büyük ölçekte yanlış yönetim, akraba kayırmacılığı, etnisite ve yolsuzluk dâhil çoklu problemler tarafından zarar verildiği açıktır. Siyasi olarak motive edilen kaynak dağılımının

azalması, tartışılmaz bir şekilde Nijerya'daki özelleştirmenin tek faydası olmuştur. Bu nedenle hükümetler yoğun bir özelleştirme programı uygulamak zorunda kalmışlardır.

Nijerya'da özelleştirmelerin başladığı 1988 yılından günümüze kadar yaşanan tüm özelleştirme sürecinde, özelleştirme öncesi var olan 1500 KİT'ten yaklaşık 100 adet kuruluşun özelleştirildiği belirlenmiştir. Özelleştirilen kuruluşlar arasında halka arz yönteminin çoğunluklu olarak kullanıldığı ve özelleştirmenin yanında ticarileştirme uygulamalarının da yapıldığı tespit edilmiştir. Nijerya'da bu dönemde yaklaşık 15 bin istihdam kaybı yaşandığı belirlenmiştir. Özelleştirme sonrası verilerine ulaşılabilen yaklaşık 30 kuruluşta da %10 lardan %80 lere ulaşan istihdam kayıpları yaşandığı görülmüştür.

Çalışma kapsamında incelenen, Nijerya ekonomisinin en büyük sektörlerinin, yani sanayi, bankacılık ve petrol pazarlarının her birini temsil eden, aynı zamanda önemli pazar payına sahip olan, özelleştirme öncesi önemli devlet öz sermaye varlığını ve özelleştirme sonrası yeterli bir dönemi gösteren 3 şirkette özelleştirme sonrasında %14 civarında (yaklaşık 2200 kişi) bir istihdam kaybı yaşanmıştır.

Nijerya örneğinde dikkat edilmesi gereken bir nokta, KİT lerde çalışan personel sayısında gerçekleşen yıllara göre azalmadır. Buna göre özelleştirme sürecinin başladığı yıl olan 1988 e kadar kamu istihdamı 300 binden 255 bine düşmüş yani 45 bin civarında azalış göstermiştir (%15 lik bir azalma). 1988 den 1997 ye kadar ise kamu istihdamında 255 binden 198 bine azalış yaşanmış yani 57 bin civarında istihdam kaybı görülmüştür (%22 lik bir azalma).

Nijerya özelleştirmelerinde yaşanan istihdam kayıplarının diğer örneklerle göre daha düşük olmasının belli başlı sebepleri arasında; özelleştirmelerde halka arz yönteminin ağırlıklı olarak kullanılması, kamu kuruluşlarının tüm verimsizliklerine rağmen daha az sayıda özelleştirme ve işten çıkarma politikası izlenmesi ve askeri rejimle yönetilen Nijerya'da bu tür verilerin paylaşımının kısıtlı olması nedeniyle yeterli veriye ulaşılamaması yer almaktadır.

İncelenen diğer ülkelerden farklı olarak Arjantin örneğinde özelleştirmeler öncesinde de teşebbüsleri özelleştirmeye hazırlamak amacıyla uzun bir örgütsel, finansal ve işgücü yapılanma süreçleri yaşanmış, bu sayede teşebbüsler, çalışanları, devlet ve söz konusu teşebbüsleri satın alacak olan şirketlerin çıkarları dengelenmeye

alışılmıştır. Bu nedenle Arjantin’de özelleştirmelerin istihdam etkisi değerlendirilirken; zelleştirme öncesi yeniden yapılanma sürecinde meydana gelen gelişmeler ile zelleştirme sonrasında yaşanan işçi hareketleri ayrı ayrı ele alınmalıdır. Çoğu sektörde yeniden yapılanma, kısmen hükümet tarafından satış öncesi yapılmış ve kısmen de yeni özel yatırımcılara bırakılmıştır

Arjantin’de özelleştirmelerin başladığı 1989 yılında 305 KİT bulunmaktaydı. Günümüze kadar gerçekleştirilen özelleştirmelerde KİT’lerin tamamı özelleştirilmiştir. 305 KİT’in özelleştirilmesiyle birlikte 240 bin çalışan işten çıkarılmıştır. Bu rakam incelenen diğer ülkelere göre oldukça yüksek bir istihdam kaybını göstermektedir. İncelenen Arjantin kamu sektörünün önemli bir oranını temsil eden 7 şirkette, zelleştirme öncesinde işgücünün yeniden yapılandırma süreci ve zelleştirme sonrasında yaşanan istihdam kayıpları değerlendirildiğinde; zelleştirme öncesi sadece 5 şirkette yaklaşık %27 oranında bir istihdam kaybı yaşanırken, zelleştirme sonrasında 7 şirkette yaklaşık %52 oranında bir istihdam kaybı görülmüştür. Rakam olarak değerlendirildiğinde zelleştirme öncesi ve sonrası toplam istihdam kaybı 133 bin civarındadır. Bu rakam Arjantin’de gerçekleştirilen tüm özelleştirmelerde yaşanan istihdam kayıpları içerisinde önemli bir miktarı temsil etmektedir.

Genelde zelleştirme, Arjantin gibi özelleştirmeden önce işgücü reformları yapan ülkelerde istihdam üzerinde zelleştirme sonrasında asgari bir etkiye sahip olmaktadır. Bununla birlikte Arjantin’de büyük miktarda istihdam azalışları sıklıkla geçmişte ağır şekilde sbvvanse edilen ve rekabetten korunan büyük teşebbüslerin özelleştirmeleri ile birlikte olmuştur. Çelikte, demiryollarında ve enerji teşebbüslerinde aşırı kadrolaşma zelleştirme sonrası da istihdam azalışlarına yol açtı, çünkü özelleştirilmiş şirketler işgücünden kurtulmaya devam ettiler.

Türkiye rneği incelendiğinde ise durum şöyledir; 1985 ila 2007 yılları arasında zelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen 201 işletmenin özelleştirilmesinde çalışan sayısı, zelleştirme öncesinde 50 binlerde iken, zelleştirme sonrasında 34 binlere düşmüştür. Bu rakamlar değerlendirildiğinde %32’lerde bir istihdam kaybının olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak bu personel azalışlarının nedeni, KİT’lerin satış yöntemi ile özelleştirilmesinin yanında bazı KİT’lerin kapatılmasıdır.

Türkiye örneğinde de Nijerya örneğine benzer şekilde kamu istihdamındaki düşüş incelenmiştir. 1985 yılında KİT’lerde çalışan sayısının 650 bin olduğu bilinirken, 2004 yılı itibariyle KİT çalışanlarının yaklaşık 271 bine düştüğü göz önüne alındığında % 58 oranında kamu istihdamında daralma söz konusu olduğu görülmektedir. Bu oran Nijerya ile kıyaslandığında çok yüksektir. Burada, özelleştirme olgusunu çarpıcı kılan nokta hemen hemen aynı dönemler arasında özelleştirme sonucu çalışan sayısının 50 binden 34 binlere düşmüş olmasına rağmen, KİT’lerde çalışan sayısının 650 binden 271 bine düşmesidir. Bu veriler özelleştirmenin istihdam üzerindeki etkisinin; özelleştirme sonrası direkt işten çıkarmalar yanında, tasfiyeler, diğer kamu kuruluşlarına kaydırmalar, erken emeklilik, normal emeklilik, tazminat teşvikleri, işgüvencesi kaygısı ile diğer şirketlere geçiş, özel sektöre gönüllü geçiş ve ölümler gibi sebeplerden de olduğunu göstermektedir.

Özelleştirilecek kurumlarda özelleştirmeye hazırlık kapsamında istihdam alanlarını daraltılmasına yönelik uygulamalar; emeklilik, erken emeklilik, yeni işçi almama, tazminat ödemelerinde teşvik, gönüllü işten ayrılımlar şeklinde varlık göstermektedir. Türkiye örneğinde de bu nedenlerle, tam rakamı ortaya konulamamakla birlikte, önemli miktarda istihdam tasarrufu yapıldığı bilinmektedir. Türkiye örneğine benzer bir durum Arjantin örneğinde de yaşanmıştır. Ancak Arjantin örneğinde özelleştirme öncesi yeniden yapılanmanın çok daha kapsamlı ve sistematik olarak gerçekleştirilmesine rağmen, Türkiye örneğinde özelleştirmeye hazırlık amacıyla yapılan çalışmalar daha sınırlı kalmıştır.

Özelleştirme sırasında işten çıkarılan işçilere ne olduğu hakkında az bir veri varken, özelleştirilen firmalarda çalışmaya devam eden çalışanlar, genellikle daha iyi hizmet koşulları ve ortamı ve bazı ülkelerde çalışan hissesi elde etmişlerdir. Özelleştirmenin emek üzerinde sahip olduğu etkileri değerlendiren verileri bulmak tüm ülkeler için güçtür ve genellikle kalitesi de düşüktür. Bulunan veriler özelleştirmenin emeğe etkilerini genel ekonomik reform programlarınınkinden ayırmaz. Dahası, onlar özelleştirmenin kısa dönem etkilerinin onun uzun dönem etkileriyle ilişkisini yakalayamaz, çünkü birçok hükümet özelleştirmeden önce emeği küçültmüştür ya da yeni özelleştirilen teşebbüslerde emeği belirli bir süre küçültmeyi engelleyen istihdam garantileri uygulamıştır. İşten çıkartılan çalışanlarındurumunu uzun dönemde izleyen çalışmalar genelde mevcut değildir.

İncelenen Gelişmekte olan 4 ülke örneğinden elde edilen istihdam azalışına dair tüm veriler çalışmanın Ana Hipotezini de geçerli kılmaktadır.

Gerek kıtalar ve ülkeler arası eşitsizliklerinin giderilmesi, gerekse görece geri kalmış ülkelerde istihdamın ve gelirin artırılması için sosyal fayda ilkesiyle çalışan kamu işletmelerine duyulan ihtiyaç kaçınılmazdır. İster yerli ister yabancı olsun, özel sermaye şirketleri, amaçları gereği piyasa fiyatlarının belirlediği kar ve maliyet hesaplarına göre çalışmaktadırlar. Bu nedenle, bir özel sermaye grubunun sosyal fayda anlayışıyla yatırım yaparak üretimde bulunması, piyasa koşullarında zarar edeceği gerekçesiyle mümkün olmamaktadır. Oysa toplumsal kalkınma ve gelişmekte olan ülkelerde istihdamın artırılması açısından sosyal faydanın yüksek olduğu böylesi durumlarda kamu işletmeciliğinin geliştirilerek sürdürülmesi gerekli olmaktadır. Emekten ve ulusal bağımsızlıktan yana olan bir yönetim, sağlık, eğitim, teknoloji, iletişim, tarım, finans ve bankacılık gibi ulusal ekonominin stratejik sektörlerinde ucuz ve sürekli hizmet ve sınaî girdi üretmek ve vatandaşlarına gıda güvenliği sağlamak zorundadır. Bu amaçla piyasanın acımasız ve gelir dağılımını bozucu yapısının denetim altına alınması için ”sosyal fayda-sosyal maliyet” ilkesine göre kamusal hizmet üretimi anlayışının ön plana çıkartılması, önemli bir gereklilik olarak görülmektedir

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Afeikhena, Jerome: **Privatization and Enterprise Performance in Nigeria: Case Study of Some Privatized Enterprises**, The African Economic Research Consortium(AERC), Research Paper 175, Nairobi, 2008.
- Afşar, Muharrem: **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi: (Çimento Sektörüne İlişkin Bir Uygulama)**, Anadolu Üniversitesi Yayınları-1161, Eskişehir, 1999.
- Akalın, Güneri: **KİT’ler ve Özelleştirmeleri**, Gazi Kitapevi, Ankara, Ekim 2003.
- Akgüç, Öztin: **Türkiye’de Bankacılık**, Gerçek Yayınevi, İstanbul,1992.
- Aktan, Coşkun
Can: **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine; Özelleştirme**, Akselim Matbaası, İzmir, 1992.
- Aktan, Coşkun
Can, İstiklal, Yaşar
Vural: **Başlıca Fonksiyonel Gelir Dağılımı Teorileri ve Bölüşüm Adaleti**, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara 2002.
- Akyıldız, Necatı,
Arı, Mehmet: **T.C. 1982 Anayasası**, , Kazancı Yayınları, İstanbul, 2005.
- Akyiğit, Ercan: **İş Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007.
- Aldemir, Ahmet: **Açıklamalı İşsizlik Sigortası**, MT Yayıncılık, Ankara, 2002.
- Alex, C. , Dowlah,
F.: **Privatization Experience in Bangladesh, 1991-1996, A study undertaken for the World Bank**, Dhaka,1998.
- .Alper, Yusuf: **İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçları İtibariyle Özelleştirme**. Ankara: Sağlık-İş Yayınları, 1994.
- Alper, Yusuf: **Özelleştirme**, T. Sağlık İş Sendikası, Ankara,1993.
- Altıntaş, Berra: **Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları-8, Ankara, 1988.

- Andaç, Faruk: **Niçin İşsizlik Sigortası**, Kayseri, Türk – İş Yayınları, 1991.
- Andaç, Faruk: **İş Hukuku (Türk Çalışma Hukuku)**, Yargı Yayınları, Ankara, 2006.
- Arıcan, Erişah: **Gelişmekte Olan Ülkelerde İstikrar Politikaları: Türkiye**, Kardeşler Matbaası, İstanbul 2002.
- Arıoğlu, Ergin: **Dünyada Ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara, 1994.
- Avşar, Muammer: **Türkiye’de Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 161, Eskişehir, 1999.
- Bahçeci, S.: **Ortodoks ve Heteredoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi**, Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, 1997.
- Başterzi, Süleyman, Şuğle, Mehmet Ali: **İstihdam ve Danışmanlık Hizmetlerinin Hukuksal ve Toplumsal Yönleri**, A.U. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1999.
- Bayraktutan, Yusuf: **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Ankara, Liberte Yayınları, 2003.
- Biçerli, Mustafa Kemal: **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, Eskişehir 2004.
- Brune, Nancy, Geoffery, Garret and Kogut, Bruce: **The Internationale Monetary Fund and The Global Spread of Privatization**, IMF Staff Paper, Vol. 51, No.2, 2004.
- Beck, Birgitta T., Johanson, Erik and Fretwell, David H.: **Privatization and Restructuring:Issues Related to Divestiture of Labor and Social Assets**, World Bank, Washington, D.C., 1995.
- Bedir, Eyüp: **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinden Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 1992.
- Begg, David, Fischer, Stanley, **Economics**, McGraw Hill,1997.

- Dornbusch,
Rudiger:
- Belser, Patrick ve Rama, Martín: **State Ownership and Labor Redundancy: Estimates Based on Enterprise-Level Data from Vietnam**, World Bank, Washington DC, 2001.
- Bilgin, Vedat: **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma**, Sağlık-İş Yayınları, Araştırma Dizisi, Ankara, 1998.
- Bishop, Matthew, Kay, John, Mayer, Colin: **Privatization and Economic Performance**, Oxford University Press, Great Britain, 1994.
- Blair, Tony: **New Labour Because Britain Deserves Better**, Published by Labor Party, HH Associates, Surrey, London, 1997.
- Boratav, Korkut ve Yurt, Ergun: **Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler**, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1993.
- Türkcan:
- Boycko, Maksim, Shleifle, Andrei and Vishny, Robert: **Privatizing Russia**, The MIT Press, Cambridges, Massachusetts, USA, Second printing, 1995.
- Brian Mc Beth: **Privatization, A Strategic Report**, Euromoney Books, Clifford Press, London, 1996.
- Bulutay, Tuncer: **Employment, Unemployment and Wages in Turkey**, TÜİK Yayınları, Ankara, 1995.
- Calforms L.: **Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework For the Analysis of Crucial Design Features**, OECD Economic Studies, no. 22. Paris 1994.
- Canbolat, İbrahim S.: **Gelişmekte Olan Ülkeler**, Aktüel Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2004.
- Ceep, L.: **Entreprise Publique dans la Communauté Economique**

- Europence, Annales du CEEP 1990,cilt 2, s. 53'den aktaran,
Veysel Atasoy, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve
Özelleştirme Sorunu**, Ankara,1993.
- Central Bank of
Nigeria (CBN): **Statistical Bulletin Annual Reports**, 2001.
- Cevizoğlu, Hulki: **Özelleştirme**, İlgı Yayıncılık, İstanbul, 1989.
- Coopers and
Lybrand: **Privatization Its Place in Public Enterprise Reform**,
London,1988.
- Çağlar, Ünal: **Döviz Kurları Uluslararası Para Sistemi ve Ekonomik
İstikrar**, Melisa Matbaacılık, İstanbul 2003.
- Çankaya, Fikret ve
Öz, Mehmet: **Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi: Kamu
Ve Özel Sermayeli Ticaret Bankalarında Etkinlik Ve
Verimlilik Analizi**, Türkiye Bankalar Birliği Yayını-221,
İstanbul 2001.
- Çetik Mete,
Akkaya Yüksel: **Türkiye'de Endüstri İlişkileri**, Numune Matbaacılık,
İstanbul, 1999.
- Çetinkaya, Özhan: **Türkiye'de Devlet işletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin
Kitabevi, Bursa, 2001.
- Demir, Fevzi: **Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması**,
Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001.
- Demircioğlu,
Murat, Centel,
Tankut: **İş Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003.
- DPT: **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı:1985-1989**, DPT Yayını,
Ankara 1985.
- DPT: **Özelleştirme Ana Planı**, The Morgan Bank, Cilt.1, DPT,
Ankara, 1986.
- Dikbaş, Yılmaz: **Özelleştirme Sömürgeleştirme**, Kaynak Yayınları, İstanbul,
1997.
- Dinçer, Ömer ve **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin**

- Yılmaz, Cevdet: **Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**", Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2003.
- Dinler, Zeynel: **İktisada Giriş**, Ekin Yayınları, 15. Baskı, Bursa, 2009.
- Disk/Genel – İş: **İşsizlik Sigortası**, Ankara, Genel – İş Matbaası, 2002.
- Doğan, Mustafa Necati: **Özelleştirme ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Yüksek Lisans Tezi, G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1993.
- Dornbusch R.& Fischer S.: **Makro Ekonomi**, (Çev. Salih Ak ve diğerleri), Birinci Baskı, Akademi Yayınları, İstanbul, 1998.
- DPT: **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, DPT Basımı, 1995.
- Dülgeroğlu, Ercan: **Kalkınma Ekonomisi**, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Bursa, 1997.
- Dünya Bankası, **Turkey Labor Market Study**, Document of the World Bank, 2006.
- Dünya Bankası: **Bangladesh –Privatization and Adjustment**, Dhaka, 1994.
- Eker, Aytaç: **Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Sonuçları**, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü-Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa, 1994.
- Eker, Aytaç: **Türkiye Ekonomisi Gerçeği Gümrük Birliği Ve Özelleştirme**, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1995.
- Ekin, Nusret: **Endüstri İlişkileri**, 5. Baskı, İstanbul, 1989.
- Elias, A.: **The Performance of Privatized Firms in Nigeria**, Unpublished PhD Thesis, University of Ibadan, Nigeria, 2001.
- Ercan, Hakan: **Türkiye’de Gençlerin İstihdamı**, Uluslararası Çalışma Örgütü Yayınları, Ankara, 2007.
- Ersoy, Melih: **Çevre Toplumsal Formasyonlarında Ulusal Ekonomiler ve**

- Kentsel Sanayi Sektörünün Yapısına İlişkin Modeller, Üretim Tarzlarının Eklemlenmesi Üzerine**, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984.
- Federal Government of Nigeria: Structural Adjustment Programme, July 1986–June 1988, **Federal Government Information Memorandum**, November 1986.
- Frobel F., J.Heinrichs, O.Kreye: **Uluslararası Yeni İşbölümü ve Serbest Bölgeler**, Belge Yayınları, İstanbul, 1982.
- Gürak, Hasan: **Ekonomik Büyüme ve Küresel Ekonomi**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2006.
- Güler, Birgül Ayman: **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Ekin, Nusret: **Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri**, Kamu-İş Yayınları, Ankara 1993.
- Emiroğlu, Kudret, Danişoğlu, Bülent ve Berberoğlu, Binnur: **Ekonomi Sözlüğü**, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 2006.
- Estrin, Saul: **Privatization in Central and Eastern Europe**, Longman, England, 1994.
- Gerber, James: **International Economics**, Pearson, 4. Baskı, Boston, 2007.
- Giddens, Anthony: **Üçüncü Yol**. Çev: Mehmet Özay. Birinci Baskı. İstanbul, Birey Yayıncılık, 2000.
- Giersch, Herbert: **Privatization at the End of the Century**, Springer, Heidelberg, Germany, 1997.
- Giz, Deniz: **Özelleştirme ve Karşılaştırmalı Türkiye Uygulaması**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 2003.
- Gürsel, Seyfettin v.d.: **Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, TÜSİAD Yayınları, No:12-3554, Ankara 2002.

- Gürsel, Seyfettin ve Ulusoy, Veysel: **Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam**, YKY, İstanbul, 1999.
- Han, Ergül, Kaya, A.Ayten: **İktisadi Kalkınma ve Büyüme**, Anadolu Üniversitesi, Yayını No: 1575, 1. Baskı, Eskişehir, 2004.
- Her Majesty’s Treasury: **Guide to the UK Privatization Programme**, December 1993.
- Hill, A. ve Abdala, M.A.: **Regulation, Institutions and Commitment: Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector**, World Bank Publication, 1993.
- Humphrey, Clare N.: **Privatization in Bangladesh: Economic transition in a poor country**, Asian Edition, University Press, Dhaka, Bangladesh, 1994.
- Hartley, Keinth and Parker, David: **Privatization and Economic Efficiency**, Edward Elgar, 1993.
- Her Majesty’s Treasury: **Guide to the UK Privatization Programme**, December 1993.
- İnan, İ.Hakkı: **Temel Ekonomi**, TÜ Tekirdağ Ziraat Fakültesi Yayınları, Tekirdağ, 2003.
- Jenkinson, Tim: **Ljungqvist, Going Public**, Clerandon Press, Oxford, 1996.
- Kamu İş Yayını: **Türk Çalışma Hayatı ve Ekonomisi ile İlgili Tablolar**, Ankara: Kamu İş Yayınları, 1999.
- Kara, Halit: **Şirket Kârlarının Tabana Yayılması ve Özelleştirilmesi, Para ve Sermaye Piyasası**, Sayı:108, Şubat 1988.
- Karabulut, Alpaslan: **Türkiye’deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.
- Karagöz Hakan: **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Konya Ticaret Odası, Konya, 2009.
- Karataş, Cevat, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme**, Anadolu Matbaası,

- Öniş, Ziya: 1994.
- Karluk, Rıdvan: **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1990.
- Karluk, Rıdvan: **Uluslararası Ekonomi: Teori ve Politika**, Beta Basım Yayın A.Ş., İstanbul, 2003.
- Kaymakçı Oğuz, Avcı, Nuri ve Şen, Recep: **Uluslararası Ticarete Giriş Teori, Politika ve Uygulama**, Nobel Yayınları, Ankara, 2007.
- Kepenek, Yakup ve Yentürk, Nurhan: **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 8.Baskı, İstanbul, 1996.
- Kilci, Metin: **Başlangıcından Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, 1984-1994**, DPT Yayınları, Ankara, 1994.
- Kilci, Metin: **KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Yayını No:2340, 1994.
- Korkmaz, Adem ve Mahiroğulları, Adnan: **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları–Türkiye ve AB Ülkeleri**, Ekin Yayınevi, 2. Basım, Bursa, Şubat 2007.
- Ladan, Mahboobi: **Recent Privatization Trends in OECD Countries**, OECD 2002.
- Latsch, Gerhard: **İşe Yerleştirme ve İstihdam Danışmanlığı: İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri Eğitim Programı**, A.U. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 2000.
- Lieberman Ira W., Kirkness, Cristopher D.: **Privatization and Emerging Equity Markets**, The World Bank and Fleming, First Printing, Washington DC, 1998.
- Manisalı, Erol: **Gelişme Ekonomisi**, Ar Yayın Dağıtım, İstanbul, 1982.
- Martin Stephen and David Parker: **The Impact of Privatization, Ownership and Corporate Performance in the UK**, First Published, Routledge, 1997.
- Meier, Gerald M.: **Leading Issues in Economic Development**, Oxford University Press, Fourth Edition, 1984.

- Mollamahmutoğlu, **İş Hukuku**, Ankara, Turhan Yayınları, 2005.
- Hamdi:
- Mugerwa, S. **Privatization in Sub-Saharan Africa: On Factors Affecting Implementation**, WIDER Discussion Paper No. 2002/12, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 2002.
- Kayizzi:
- National Council **Privatisation Handbook**, 2nd Edition, May, 2002.
- on Privatisation:
- Obadan, M.I. and **Commercialisation and Privatisation Policy in Nigeria**, National Centre for Economic Management and Administration, Ibadan, Nigeria, 1998.
- Ayodele, S.:
- OECD: **From Employment to Work**, OECD Policy Brief, Paris, 2005a.
- OECD: **OECD Employment Outlook 2010**, Paris, 2010.
- Omoleke, I. and **Privatisation Of Nigerian Public Enterprises: Its Practical Challenges as a Reformulated Policy Of The Fourth Republic**, AJPAM, Vol XVI, No. 2, Nigeria, 2005.
- Adeopo, A.A.:
- Oyan, Oguz ve **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları-Alternatif Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991.
- Aydın, Ali Rıza:
- Oy, Osman: **Genel ve Madde Gerekçeli 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2005.
- Övgün, Barış: **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu**, Mulkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2009.
- Özsuca, Şerife T.: **Esneklik Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.
- Özsoylu, Ahmet **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1995.
- Fazıl:
- Özelleştirme **Türkiye’de Özelleştirme**, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, Ocak 2006.
- İdaresi Başkanlığı:
- Petrol İş: **Petkim Gerçeği**, Petrol iş Yayınları, Yayın No: 54, İstanbul,

1999.

- Petrol İş: **Petrol Ürünleri Dağıtım Sektörü ve POAŞ**, Yayın No: 71, İstanbul: 2001.
- Petrol İş Yayınları: **Petro Kimya Sanayi ve Petkim**, Petrol İş Yayınları No:82, İstanbul, 2003.
- Rivera, Daniel: **Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from Six Developing Countries**, World Bank, Washington, D.C.,1996.
- Roy, J. Adams: **Küreselleşme ve Endüstri İlişkileri Sistemlerinin Dönüşümü**, (Çev. Toker Dereli), IV. Endüstri İlişkileri Kongresi, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, Kamu-İş, Ankara,1995.
- Plender, John: **A Stake In The Future The Stakeholding Solution**, Biddles Ltd. Great Britain, First Published,1997
- Prie, Madsen: **Privatization Theory, Practice and Choice**, Wildwood House Limited, Reprinted 1991.
- Rama, Martín: **The Gender Implications of Public Sector Downsizing: The Reform Program of Vietnam**, World Bank, Washington DC, 2001
- Reisoğlu, Seza: **Bankalar Kanunu Şerhi**, Doğu Matbaacılık, Ankara, 2000.
- Riverp, Jeon: **Rapport de Synthese, Les Privatisations en Europe**, Editons du CNRS, Imprimerie Paul Rubaud, 1989, s. 240'den aktaran Atasoy Veysel, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Ankara,1993.
- Ruhi, Emin: **1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet Ve Özelleştirme**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.
- Sağlık-İş Sendikası: **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma**, Ankara, 1998.
- Santin, Jean-Jacques: **Les denationalisations au Royaume Uni, Les Privatisations al Etranger**, 1986, s. 33'den aktaran, Veysel Atasoy,

- Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Ankara, 1993.
- Sapancalı, Faruk: **Sosyal Dışlanma**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2005.
- Sayın, A. Kemal: **Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları**, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2002.
- **Sermaye Piyasası ve Borsa Temel Bilgileri Kılavuzu**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, 16. Basım, Anka Basım, İstanbul, Kasım 2001.
- Shaikh, Hafeez: **Argentina Privatization Program: A Review of Five Cases**, World Bank, Private Sector Development Department, Washington, D.C.,1996.
- Somçağ, Selim: **Avrupa Feodalizminin Evrimi**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994.
- Strauss, George: **Human Resource Management in USA, The Handbook of Human Resource Management**, Edited by Brion Towers, Blackwell Published Oxford, 1992.
- Sümer, Haluk **İş Hukuku**, Konya, Mimoza, 2005.
- Hadi:
- Suiçmez Halit ve Yıldırım, Şevket: **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, MPM Araştırma Bölümü Yayınları:508, Ankara, 1993.
- Sweezy, Paul: **Kapitalist Gelişme Teorisi**, Kalkedon Yayınları, İstanbul,2007.
- Talas, Cahit: **Toplumsal Politikaya Giriş**, S. Yayınları, Ankara, 1992.
- Taylan, Güven: **Türkiye’de İşgücü Piyasasına ilişkin Temel Sorunlar ve Çözüm Yolları**, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı İnsan Kaynakları ve Endüstri İlişkileri Tezsiz Yüksek Lisans Programı Bitirme Projesi, 2004.
- Technical Committee on Privatization and Commercialization **Final Report**, vol.1, The Presidency, Abuja, 1993.

(TCPC):

Technical
Committee on
Privatization and
Commercialization
(TCPC):

Final Report, vol.2, The Presidency, Abuja, 1993.

Thatcher,
Margaret:

The Downing Street Years, Harper Collins Publishers,
Hammersmith, London, The paperback edition, 1993.

Thomas B.,
Bottomore:

Toplumbilim, (Çev: Ünsal Oksay), Doğan Yayınevi,
Ankara, 1977.

Thuy P., Hansen
E., Price D.:

**The Public Employment Service in a Changing Labour
Market**, International Labour Office, Geneva, 2001.

TMMOB:

**20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği
Sempozyumu**, Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
Yayınları, 26-27 Mayıs Ankara: 2005.

Tokol, Aysen:

Türk Endüstri İlişkileri Sistemi, Nobel Yayın Dağıtım,
Bursa, 2005.

TUBİTAK:

Esnek Üretim/ Esnek Otomasyon Sistem ve Teknolojileri,
İkinci Baskı, TUBİTAK BTP, Ankara, 1996.

Türk Metal İş
Sendikası:

İki Bine Beş Kala Türkiye ve Dünya, Türk-Ar., Ankara:
1995

Türkay, Mehmet:

**Gelişme İktisadının Bir Disiplin Olarak Ortaya Çıkışı,
Gelişme İktisadı, Kuram Eleştiri- Yorum**, Beta Yayınevi,
İstanbul 1995.

Türkdoğan, Orhan:

Sanayi Sosyolojisi, Türkiye’nin Sanayileşmesi, Töre Devlet
Yayınevi, Ankara, 1981.

TÜSİAD:

Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Tüsiad Yayın No:
T/92.1.148, İstanbul, 1992.

TUSİAD:

**Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve
İşsizlik**, TUSİAD Yayını, İstanbul, 2004.

Tuncay, A. Can:

Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Yayınları, İstanbul,

2002.

- Uluatam, Özhan: **Geçmişe Bakmak**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.
- UNCTAD: **World Investment Report: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development**, United Nations, New York and Geneva, 2000.
- Uzay, Nasfet: **Verimlilik ve Büyüme**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.
- Varçın, Recep: **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004.
- Vazquez-Alvarez, Rosalia: **The Economics of Active Labor Market Policies**, Universidad St. Galen, Switzerland, 2004.
- World Bank: **World Development Report**, Oxford University Press, Newyork, 1991.
- World Bank: **World Development Indicators**, 2002.
- World Bank: **World Development Report**, 1997.
- World Bank: **Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership**, Oxford University Press, New York, 1995
- Yaşar, Süleyman: **Özelleştirme**, 3. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2005.
- Yavilioğlu, Cengiz ve diğerleri, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2011.
- Zayyad, H.R., **Privatisation and Commercialisation of Nigeria**, 2006.

MAKALELER

- Abdala, M.A. : "Distributional Impact Evaluation of Divestiture in a High-Inflation Economy: The Case of ENTel Argentina." **Ph. D. Dissertation**, Boston University, Boston, 1992, s.23.
- Agba, A.G. Ogaboh, Ushie, E.M. ve Diğerleri: "Privatization, Job Security And Performance Efficiency Of Privatized Enterprises In Nigeria: A Critical Reassessment", **Researchers World**, Journal of Arts Science & Commerce, SSN 2229-4686, s.99.
- Afeikhena Jerome: "Technical efficiency in some privatised enterprises in Nigeria", **African Journal of Economic Policy**, 11(1): 2004, s.22.
- Afşar, Hayrettin: "Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri", **Hazine Dergisi**, Sayı: 9, 1998, s.21.
- Akdiş, Muhammet: "Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler", **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı:43, 1994, s.14.
- Akkaya, Yüksel: "Sosyal Yaşamda Kazananlar-Kaybedenler", **20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu**, Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yayınları, Ankara, 26-27 Mayıs 2005, s. 468.
- Akkaya, Yüksel: "Türkiye’de Sendikalaşma ve Bazı Özellikleri", **İktisat Dergisi**, Sayı: 332, Kasım 1992, s. 55.
- Akpotaire, V.: "The Legal Regime for Privatisation in Nigeria and the Crises of Confidence", **Business Law Review**, 8, 2004,s.3.
- Akram, Tanweer: "Problems of Privatization and Policy Options", **Centre for Policy Dialogue Working Paper**, Dhaka, June 1998, s.10.
- Akyüz, Yılmaz : "Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme: Latin Amerika Deneyimi", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 165-c.XVIII, 1994, s.5.
- Amin, Muhammed Ruhul, Khanam,

- Showkat Ara: **Thoughts on Economics**, Vol. 20, No. 02, 2007, s.38.
- Apak, Sudi: “Arjantin Ekonomik Krizi ve Türkiye”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı 14, 2002, s.41.
- Arıoğlu, Ergin: **“Dünyada Ve Türkiye’de Özelleştirme”**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara, 1994, s.138.
- Arın, Tülay: “Devlet Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Türkiye’de Yasal Çerçeve”, **İ.Ü İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 31.Seri, İstanbul,1988, s.95.
- Aslan, Nurdan: “Dünya Ekonomisinde Gelişmeler: Küreselleşme”, Editörler: Osman Küçükahmetoğlu vd., **Ekonomik Entegrasyon Küresel Yaklaşım**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2005, s. 14.
- Ateş, Gürkan: "Borç Yönetim Ofisi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma", **Araştırma-İnceleme Dizisi**, No: 31, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, Ankara, 2002, s.2.
- Atkinson, A.B: "The Distribution of Income in Industrialized Countries", **Symposium of Income Inequality: Issues and Policy Options**, Federal Reserve Bank of Kansas City, Wyoming, 1998, s.23.
- Bal, Harun : "Geçiş Ülkelerinde Yolsuzluk ve Kayıt Dışı Ekonomi: Kırgızistan Bavul Ticareti Örneği", **Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, 2004, s.173.
- Barnett: “Evidence on the Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization”, **IMF Working Paper**, WP/00/130, 2000, s.5.
- Başiaçık, Şule: “1980 Sonrası Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları”, **Yayınlanmamış Diploma Tezi**, A.Ü. Ziraat Fakültesi, 1997, s.84.
- Berber, Metin ve Yılmaz, Burçin Eser: “Türkiye’de Kadın İstihdamı: Ülke ve Bölge Düzeyinde Sektörel Analiz”, **İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 10, 2, 2008, s.4.
- Betcherman ve

- diğerleri: Asia”, **World Bank Social Protection Discussion Paper Series**, Washington D.C., 2000.
- Betcherman G., ,
Olivas K., , Dar A.: “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”, **World Bank Social Protection Discussion Paper Series**, Washington D.C, 2004.
- Bigsten A., and
Durevall, D.: “Globalization and Policy Effects in Africa”, **World Economy**, 6(8), 2003.
- Binayak Sen: “Whither Privatization: Results of an Exploratory Survey of the Disinvested Industries in Bangladesh”, Mimeo, **BIDS**, Dhaka, 1997, s.11.
- Bircan, İsmail: “Eğitim ve İstihdam”, **Demokratik Eğitim Kurultayı Bildiriler Kitabı, Bireysel Bildirgeler**, 1998, s.561.
- Bonacich, Edna ve
Gapasin, Fernanda: “Örgütlenmeyenleri Örgütlemek”, **Küreselleşme ve Sendikal Örgütlenme**, İstanbul: Petrol İş Yayın No: 80, 2003, s.17-18.
- Boratav, Korkut ve
diğerleri: “Türk KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirmesi-Nicel İrdeleme, Özelleştirme Sorunları ve Politika Seçenekleri ”, **KİGEM**, Ankara,1997,s.31.
- Boubakri, N. ve
Cosset, J.C.: “Does Privatization Meet The Expectations? Evidence From African Countries”, **Journal Of African Economies**, 111-140, 2002, s.22.
- Boubakri, N.,
Cosset, J.C. ve O.
Guedhami: “Liberalization, Corporate Governance And The Performance Of Newly Privatized Firms”. **Journal Of Corporate Finance**, 767-790, 2005, s.11.
- Bozdağlıoğlu,
E.Yasemin: “1990’dan Günümüze Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdamın Yapısının Analizi”, **Akademik Bakış Dergisi**, S.11, 2007, s.3.
- Bulutay, Tuncer ve
Taştı, Enver: “Informal Sector In The Turkish Labour Market”, **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metinleri**, S.22, 2004, s.29.

- Can, Tuncay: “Özelleştirme ve İş Hukukuna İlişkin Sonuçları”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt: 5, 1991, s.133.
- Calforms L., , A., Forslund, M., Hemstrom: “Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experiences”, **Institute For Labour Market Policy Evaluation Working Paper**, Sweden, 2002.
- Calforms L.: “Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework For the Analysis of Crucial Design Features”, **OECD Economic Studies**, no. 22. Paris 1994.
- Callaghy T.M., and Wilson, Ernest J.: “Africa: Policy, reality or ritual?” , s.43, In Raymond Vernon, ed., **The Policy of Privatization: A Challenge for U.S. Foreign Policy**, New York: Council on Foreign Relations, 1988.
- Danjuma Mahmoud: “Introductory notes: Towards an Economic Agenda fro the New Administration”, **NESG Policy Dialogue Series**, Vol. 2 No. 1, 2003, s.5.
- Dar, Amit, Tzannatos, Zafiris: “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence From Evaluations”, **Social Protection Discussion Paper Series**, World Bank Social Protection Discussion Paper, Washington D.C., 1999.
- Dereli, Toker: “Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler, Enflasyon, Artan Grevler (Türkiye’de ve Dünyada Deneyimler)”, **İktisat Dergisi**, Sayı:311, Ocak, 1991, s.13.
- DİE’den aktaran Saydan Reha ve Ak Rengin: “Ekonomik Kalkınma Sürecinde Kobilerin Avrupa Birliği’ne Uyumu”, **5. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Cilt: 2, Horasan Basım, Kocaeli, 2006, s.536.
- D’Souza, J. ve Megginson, W.: “The Financial And Operating Performance Of Privatized Firms During The 1990s”, **Journal Of Finance**, 1397–1438, 1999, s.54
- Duran, Mahmut: “Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden

- İşçileri Sendikası, Ankara, 1994, s.92.
- Duran, Mustafa Sungur : "Kalkınma Stratejileri ve Teşvik Politikalarının Belirlenmesi" **Hazine Dergisi**, Sayı.5, Ocak 1997, s.37.
- Dunlop, John: "The Challenge of Human Resources Development", Industrial Relations, Vol:31, Winter, 1992, s. 7'dan aktaran Aysen Tokol, **Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler**, Bursa, 2001.
- Dünya Kalkınma Raporu: "Değişen Dünyada Devlet", **İktisat-İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:137, İstanbul,1997,s.15.
- El-Rufai N.A.: "The Privatization and Economic Reforms" Director General, **Nigeria Bureau of Public Enterprises [BPE]**, 2001.
- Erdoğan, Bülent: "Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizler ve Finansal Kriz Modelleri" **Yüksek Lisans Tezi**, K.Maraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Şubat 2006, s.27.
- Erol, Metin: "Üretim Kapasitesini Artıran Toplumsal Mekanizma Olarak Modernleşme", **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:25, No:1, Mayıs 2001, s.26.
- Ersöz Halis Yunus ve Diğerleri: "Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Çalışanların Mülkiyet Sahipliği". **İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları**, 46. Kitap. İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını No: 4441, 2003, s.4-5.
- Esubiyi, A.O: "Technical Change in the Nigerian Cement Industry", Chapter 19 in M.Osita Ogbu, O.Oyeyinka Banji and Mlawa M.Hasa, eds., **Technology Policy and Practice in Nigeria**, Canada: IDRC, 1995, s.32.
- Evirgen, D.: "Arjantin Krizinin Nedenleri - Sonuçları Ve Türkiye Karşılaştırması", **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, Sayı:77, 2004, s.13.
- Falay, Nihat: "Özelleştirme ve Yerel Yönetimler Üzerine", İ.Ü. İktisat Fakültesi, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 38.**

- Seri**, Yıl 1996/1997, İstanbul 1998, s.60-61.
- Fretwell, D.,J.,
Benus, C.J.,
O’leary: “Evaluating the Impact of Active Labor Market Programs: Results of Cross Country Studies in Europe and Asia”, **World Bank Social Protection Discussion Paper Series**, Washington D.C., 1999.
- Galal, A. : “Does Divestiture Matter? A Framework for Learning from Experience”, **Mimeo**, Washington DC, 1990.
- Galliani, Sabastian
ve Petrocolla,
Diego: “The Changing Role of the Public Sector: An Ex-Post View of the Privatization Process in Argentina”, **The Quarterly Revue of Economics and Finance**, Special Issue, 36(2), 1994, s.34.
- Göktaş, Abdülkadir: “Arjantin ve Fransa’da Özelleştirme”, **Maliye Dergisi**, 2001, s.16.
- Güler, Birgül
Ayman: ”Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:4, Ankara,2003, s.223.
- Güzel, Ali: “Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası, Ankara,1994, s.190.
- Harsch, E.: “Privatization Shift Gear in Africa”, **African Recovery on Line**, A United Nations Publication, 2002, s.34.
- Hill, A. ve Abdala, M.A.: "Regulation, Institutions and Commitment: Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector", **World Bank Publication**, 1993, s.43.
- İnan, E. Alpan: "Arjantin Krizinin Sebepleri ve Gelişimi" **Bankacılar Dergisi**, Sayı:42, 2002, s.63.
- International Labour
Organization (ILO): “Retraining and Redeployment of Workers Affected by Privatization in Bangladesh”, **ILO**, Geneva, 1999, s.27.
- International Confederation of Private Employment Agencies, 2005.

- Islam, Nurul: "Development Planning in Bangladesh: A Study in Political Economy", **Dhaka University Press Ltd.**, Dhaka, 2006, s.17.
- Işıklı, Alpaslan: "Ücret ve İstihdam Politikaları ve Özelleştirme", Özelleştirmenin Sosyal, Ekonomik ve Siyasi Boyutları Sempozyumu ve Panel Notları, **Türk Kamu İşletmeleri Birliği**, Ankara, 1995, s.50.
- Kabaş, Tolga: "Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizleri Belirleyen Faktörler ve Uluslararası Finans Sistemi", **Çukurova Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi**, Adana 2004, s.2.
- Kaplan, Muhittin: "Gelişmekte Olan Ülkelerin Özellikleri", **Kalkınma Ekonomisi**, Ed. Sami Taban ve diğerleri, Ekin Kitapevi, Bursa, 2004, s.10.
- Kapar, Recep: "İşsizliğin Düzenlenmesi: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, 2005, s.355.
- Karadağ, Ahmet: "Sürdürülebilir Demokrasi", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, 2006, s.81.
- Kikeri, Sunita: "Privatization and Labor: What Happens to Workers when Governments Divest?", **World Bank Technical Paper, 396**, The World Bank, Washington DC, 1997, s.59.
- Koning, Jaap de, Mosley Hugg, Schmid Günther: "Introduction: Active Labour Market Policies, Social Exclusion, and Transitional Labour Markets", J. Koning, H.Mosley (eds.), **Labour Market Policy and Unemployment** içinde, Glos, UK: H.,Edwary Elgar Publishing Limited., 2001.
- Kopicki Ron and Thompson, Louis S.: "Best Methods of Railway Restructuring and Privatization", **Cofinancing and Financial Advisory Services (CFS) Discussion Paper 111**, World Bank, Washington, D.C., 1995, s.34.
- La Porta, R. & "Benefits Of Privatization Evidence From Mexico",

- F.López-De-Silanes: **Quarterly Journal Of Economics**, 114, 1999, s.1201.
- Lewis, P.: “The political economy of privatization in Nigeria”, In D.J. Gayle and J.N. Goodrich eds., **Privatization and Deregulation in Global Perspective**, Quorum Books, Connecticut, 1990.
- Lorch, Klaus: “Privatization through private sale: The Bangladesh textile industry,” , Ravi Ramamurti and Raymond Vernon, eds., **Privatization and control of state-owned enterprises**, The World Bank, Washington DC, 1991, s.8.
- Lordoğlu Kuvvet ve Müftüoğlu, Özgür: “Çalışma İlişkilerinde Yeni Bir Boyut: Özelleştirme ve Etkileri”, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme**, İkinci Baskı, Ankara,1998. s. 137.
- Lucas, Robert E.: “On The Mechanism Of Economic Development”, **Journal of Monetary Economics**, No. 22, 1988, s. 19.
- Mahiroğulları, Adnan: “Türkiye’de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 175.
- Mayer, M.J.: “Privatization In Nigeria: Assessment of Policy Objectives, Expectations and Experiences So Far”, **Being a Report by the Nigeria Labor Congress Consultant on Privatization**, 2001, s.10
- Mayer, M.J.: “Privatizing State-Owned Enterprises: Global Trends, Rationale, Methods and Regulatory Issues.” **Being a Concept Paper by the Nigeria Labor Congress Consultant on Privatization**,2001, s.6.
- Megginson, W.L., and Netter, J.: “From state to market: A survey of empirical studies on privatization”, **Journal of Economic Literature**, 39(2), 2001, s.19.
- Megginson, W. , Nash R. & “The Financial And Operating Performance Of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis”,

- Randenborgh, M: **Journal Of Finance**, 49, 1994, s.405.
- Megginson, William.L.: "The Impact of Privatization", **Economic Report Today**, No.1, 1998, s.26.
- Momen, Nurul: "Implementation of Privatization Policy: Lessons from Bangladesh", **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, Volume 12(2), Article 4, 2007, s.6.
- Momtaz Uddin, Ahmed ve diğerleri: "Promotion of Private Investment for Industrial Development in Bangladesh: Implications for Public Administration Reform", **Report prepared for PARC**, Dhaka, 1999, s.23.
- Momtaz Uddin, Ahmed: "Privatization in Bangladesh", **International Labour Organization (ILO)**, New Delhi, India, 2000, s.20.
- Mondal, Wali I.: "Privatization And The Growth Of Entrepreneurship In Bangladesh", **International Journal of Commerce and Management**, Vol. 10, Iss: 2, 2000, s.65.
- Myrna Alexander and Corti, Carlos: "Argentina's Privatization Program: Experience, Issues and Lessons", **Development in Practice Series**, World Bank, Washington D.C, 1993, s.18.
- Nellis, John: "Time to Rethink Privatization?", **International Finance Corporation Discussion Paper 38**, 1999, s.87.
- Nellis, John: "Privatization in Africa: What has Happened? What is to be Done?", **Centre for Global Development**, Working Paper Number 25, 2003, s.43.
- Obadan, M.,I.: "Privatization of Public Enterprises in Nigeria: Issues and Conditions for Success in the Second Round", **NCEMA Monograph Series**, No. 1, Ibadan, 2000, s.14.
- Obayelu Abiodun Elijah: "Effects of Economic Globalisation on employment trend and wages in developing countries: Lessons from Nigeria Experiences.", **Selected paper for presentation at the twenty second National Conference of Labour Economics organized by Association of Italian Economist of Labour**

- (AIEL), Nigeria, 2007, s.10.
- OECD: “Helping Workers to Navigate in “Globalised” Labour Markets”, **OECD Policy Brief**, Paris, 2005b, s.2.
- Okojie, Christina E.: “Employment Creation for Youth in Africa: The Gender Dimension”, **UN Division for Social Policy and Development ve ILO** tarafından düzenlenen “Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, s. 8.
- Önder, İzzettin ve Diğerleri: "Türkiye Ekonomisi: Genel Perspektif, Sorunlar, Öneriler ve Madencilik Sektörün Kısa Değerlendirilmesi", **TMMOB Maden Mühendisleri Odası, İstanbul Şubesi Raporu**, İstanbul, 2003, s.10.
- Özel, Hüseyin: “Yoksulluk ve Piyasa Ekonomisi”, **Asomedy**, Mart 2005, s.52.
- Özşuca, Şerife Türcan: “İşsizlik Sigortası Kanununun İşgücü Piyasasına Muhtemel Etkileri”, **Çalışma Ortamı**, Sayı: 48, Ocak-Şubat 2000, s.9-10.
- Petrol İş: “Özelleştirme Kimin için?”, **Petrol-iş Yayın-45**, İstanbul, 1997, s.11.
- Petrol İş: “Türkiye’de Özelleştirme”, Petrol İş Yayını,1996, s. 261-263.
- Petrol İş: “21. Yüzyılda Sendikalar-Küreselleşmenin Sendikal Yapılar ve Faaliyetler Üzerindeki Etkisi”, **21. Yüzyılda Sendikalar**, Petrol İş Yayın No: 66, İstanbul, 2001, s. 34.
- Petrol İş: “Sendikasızlaştırma”, **Petrol İş 97-99 Yıllığı**, Petrol İş Yayınları, İstanbul, 2000, s.735.
- Rama, Martin: “Efficient Public Sector Downsizing” , **Paper Prepared for Research Project on Public Sector Retrenchment and Efficient Compensation Schemes**, World Bank, Research

- Committee, Washington, D.C., 1997, s.36.
- Rehman Sobhan and Ahmad Muzaffer: “Public enterprises in an intermediate regime: A study in the political economy of Bangladesh”, **Bangladesh Institute of Development Studies**, Dhaka, Bangladesh, 1982, s.15.
- Richards, Peter: “Towards the Goal of Full Employment: Trends, Obstacles and Policies”, **International Labour Office**, Geneva, 2001, s. 14-15.
- Robinson, Peter: “Active Labour Market Policies: A case of Evidence Based Policy-Making?”, **Oxford Review of Economic Policy**, Vol. 16, No.1, 2000, s.10.
- Rodrik, D., Subramarian,Trebbi, A. F.: "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", **NBER Working Paper**, No.9305, 2002, s.23.
- Roje, Pablo ve Hoberman, Jeffrey: “Deregulation in Argentina: A Policy Maker’s View”, **The Quarterly Review of Economics and Finance**, 36(2), 1996, s.13.
- Sağlam, Fazıl: ”Sözleşmeli Personel Sorunu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:96, Ankara,1988, s.5
- Sakal, Mustafa: ”Mali Savurganlıkların Önlenmesinde Denk Bütçe Önerisi”,**Yeni Türkiye**, Sayı:26, İstanbul,1999,s.160.
- Sarısü, Ayhan: “Hükümetlerimiz ve Özelleştirme Uygulamaları”, **Yaklaşım Dergisi**, S.190, Ekim 2008, s. 215.
- Shamsul, Haque: “Privatization of SOEs in Bangladesh: A study on Recent Experiences”, **Draft prepared for World Bank**, Dhaka, 1999, s.23
- Shirley, M. and Walsh, P. : “Public versus private ownership. The current state of the debate” **Policy Research Working Paper**, No. 2420, The World Bank, Washington, D.C., 2000, s.11.
- Soyer, M. Polat: “Türkiye’de Özelleştirmenin İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkardığı Sorunlar”, **Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında**

Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara: 1998, s. 77.

- Stephen Richard Letza, Clive Smallman: “Est in aqua dulci non invidiosa voluptas - in Purewater There is a Pleasure Begrudged by None: On Ownership, Accountability and Control in a Privatized Utility”, **Critical Perspectives on Accounting**, vol.12, 2001, s.80.
- Svejnar, Jan and Terrell, Katherine: “Reducing Labor Redundancy in the State-Owned Enterprises.” **Research Working Paper 792**, World Bank, Infrastructure and Urban Development Department, Washington D.C., 1991, s.21.
- Şanlı, U.: “Türkiye Arjantin Olur mu?”, **Aksiyon Haftalık Haber Dergisi**, Sayı 565, s.13.
- Şener, Orhan: “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları”, Editör: Ergin Arıoğlu, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara,1994, s.12.
- Şimşek, Mehmet: "Finansal Küreselleşmenin Ekonomik Krizler Üzerindeki Etkileri ve Örnek Kriz Ekonomileri", **Finans-Politik&Ekonomik Yorumlar Dergisi**, 2004,s.64.
- Tansel, Aysit: “İktisadi Kalkınma ve Kadınların İşgücüne Katılımı: Türkiye’den Zaman Serisi Kanıtları ve İllere Göre Yatay Kesit Kestirimleri”, **ERC Working Papers in Economics**, 01/05T, 2002, s.5.
- TİSK: “Sorunlar ve Görüşlerimiz”, **TİSK İnceleme Yayınları**, Türk-İş Dergisi, Sayı:240, Ekim, 1989, s.149.
- TİSK: “Sorunlar ve Görüşler”, **Tisk İnceleme Yayınları**, TİSK Yayın No: 130, Ankara, 1993, s.146
- Tolunay, Ahmet, Akyol, Ayhan: "Kalkınma ve Kırsal Kalkınma: Temel Kavramlar ve Tanımlar", **Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi**, Seri: A, Sayı.2, 2006, s.117.
- Tuncay, A.Can: “ İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik Ödeneği ”,

- Çimento İşveren Dergisi**, C.XV, Sayı: 3, Mayıs 2001, s. 19.
- Uddin, Shahzad and Hopper, Trevor: "A Bangladeshi Soap Opera: Privatisation, Accounting, and Regimes of Control in a Less Developed Country", **Accounting, Organizations and Society**, Vol. 26, Nos. 7/8, Oxford, Oct/Nov 2001, pp. 644.
- United Nations: "Development and Globalization; Fact and Figures 2004", Conference on Trade and Development, 2004, s.49
- Uşen, Şelale: "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, s.13, 2007,s.71.
- Uygur, Ercan: "Türkiye’nin Yürürlüğe Koyduğu İstikrar Programlarının Başarısında Yabancı Sermaye Girişlerinin Yeri ve Önemi," Ekonomik İstikrar, Büyüme ve Yabancı Sermaye, (Der. Ali Tarhan), TCMB Yayınları, Ankara 2001, s.30-31.
- Venkataraman Bhaskar: "Privatization in developing countries: Theoretical issues and the experience of Bangladesh," **UNCTAD**, Review (4), 1993, s. 83.
- Wallerstein, Immanuel: "Küreselleşme mi, Geçiş Çağı Mı?". **21. Yüzyılda Siyaset**. Çev: Taylan Doğan-Ender Abadoğlu. İstanbul: Aram Yayıncılık, 2004, s.131.
- Wellenious, P., Stern, P. Nulty T. ve Stern, R.: "Restructuring and Managing the Telecommunications Sector", **A World Bank Symposium**, IBRD, Washington DC, 1991, s.56.
- World Bank: "Privatization Experience in Bangladesh, 1991-96: A Study undertaken for the World Bank", Vol. 1, Eylül, 1997, s.33.
- World Bank: "Nigeria Privatization Support Project", **Project Appraisal Document**, Africa Region, Private Sector Unit, the World Bank, Washington, D.C., 2001, s.32.
- Yavilioğlu, Cengiz: "Geri Kalmışlık Olgusu ve Ekonomistik Kalkınma Teorileri: (Eleştirel Bir Yaklaşım)", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2002(a), s.50.

İTERNET KAYNAKLARI

- Acemoğlu, Daron ve diğerleri "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth", 2002, s.5, <http://www.nber.org/papers/w9124.pdf>, Erişim Tarihi:10.01.2011
- Alper, Emre C., Öniş,Ziya: "Financial Globalization, the Democratic Deficit and Recurrent Crises in Emerging Markets: the Turkish Experience in the Aftermath of Capital Account Liberalization", **Boğaziçi Üniversitesi**, 2001, s.1,2, http://www.econ.boun.edu.tr/content/wp/ISS_EC_01_14.pdf, Erişim Tarihi:12.11.2011.
- Asian Development Bank: "Special Evaluation Study on the Privazation of Public Sector Enterprises: Lessons for Developing Member Countries", 2001, s.3-5, <http://www.oecd.org/dataoecd/20/24/35256196.pdf>, Erişim Tarihi: 14.12.2011.
- Ata, Namık: " Özelleştirme Sonucu İşini Kaybedenlere Tazminat Ödenmekte, Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri Verilmektedir ", **Tisk işveren Dergisi**, Kasım 2006, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1905&id=93, Erişim Tarihi: 29.04.2011.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP): <http://hdr.undp.org/en/statistics>, Erişim Tarihi: 22.10.2011.
- Boyacıoğlu, S.: "Paris'te İsyan: Şarkısını Roger Waters'tan Duymustuk! Çalra-Umut Var", **Birikim Dergisi**,2006, <http://www.birikimdergisi.com/birikim/makale.aspx?mid=69>, Erişim Tarihi: 04.05.2011.
- CIETT: <http://www.ciett.org/index.php?id=56>,Erişim Tarihi:14.5.2011.
- ÇSGB İstatistikler: <http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/cs.gb.portal?page>

- =istatistikler&id=iscisayisi, Erişim Tarihi: 18.12.2010
- Çelik, Aziz: “Türkiye’de Sendika Üyeliği ve Sendikalaşma İstatistikleri”,
<http://www.isguc.org/?p=makale&id=211&cilt=6&sayi=2&yil=2004>, Erişim Tarihi: 18.12.2010
- DPT: "Kültür Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara, Ocak 2006, s.5, <http://ekutup.dpt.gov.tr>, Erişim Tarihi: 20.11.2011
- DPT: “**Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)**”,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/> adresinden derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 02.12.2010)
- DPT: **Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8.BYKP**, Yayın No: DPT:2529-ÖİK: 545, Ankara 2000, s.8, <http://ekutup.dpt.gov.tr/sanayi/oik545.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2011.
- Ernst , Christoph: “The FDI- Employment Link in a Globalizing World: The Case of Argentina, Brazil and Mexico,” **ILO Employment Strategy Papers**, 2005/17, 2005, s.14, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_elm/documents/publication/wcms_114029.pdf, Erişim Tarihi: 13.11.2011.
- Erarı, Ferhat: "Küreselleşme Sürecinde Eğitimin Kalkınmadaki Önemi, Açık Öğretimin Yeri İle Açık Öğretim Öğrencileri İle Ailelerinin Sosyo-Ekonomik Durumu ve Beklentileri", 2002, s.10, http://aof20.anadolu.edu.tr/bildiriler/Ferhat_Erari.doc, Erişim Tarihi: 20.11.2011.
- Erkekli, Ferit: “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, **TİSK Aylık Dergisi**, Eylül 2007, s.3, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1868
Erişim Tarihi: 11.04. 2011.
- Evranos, Furkan: "Finansal Krizler ve 2005", <http://www.ekonomist.gen.tr>, Erişim Tarihi: 22.11.2011.
-
- <http://www.monthlyreview.org/0404magdoff.htm>, Erişim

Tarihi: 04.09.2007.

Fred Magdoff, Harry “Disposable Workers: Today's Reserve Army of Labor”,
Magdoff: **Monthly Review**, vol. 55, no. 11, 2004,
s.6.<http://www.monthlyreview.org/0404magdoff.htm>,

Erişim Tarihi: 04.09.2007.

Göbenez, Yılmaz: "Gelişmekte Olan Ülkelerde Teknoloji", Aralık 2006,
Genbilim Türkiye Bilim Sitesi,
<http://www.genbilim.com/content/view/1287/91/>, Erişim

Tarihi: 20.11.2011.

Gupta, Sanjeev, "Privatization, Social Impact and Social Safety Nets",
Christian Schiller, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9968.pdf>,
Ma, Henry: Erişim Tarihi: 08.12.2012, s.4.

<http://www.memurlar.net/haber/231928>, Erişim Tarihi:
14.4.2013.

<http://www.antimai.org/eko/eyapiyol1.htm>, Erişim Tarihi:
4.4.2011.

<http://www.antimai.org/blt/blt24.htm>, Erişim Tarihi:
4.4.2011.

http://www.radikal.com.tr/veriler/2004/01/25/haber_103852.php> 4.4.2011.

Igbuzor, Otiye: **Privatization in Nigeria**,
<http://www.dawodu.com/otive2.htm>, Erişim Tarihi:
07.11.2012.

ING, Goldman Ciett'ten aktaran **CIETT**,
Sachs: <http://www.ciett.org/index.php?id=56>, Erişim
Tarihi:14.5.2011.

International Labour “Retraining and Redeployment of Workers Affected by
Organization (ILO): Privatization in Bangladesh”, **ILO**, Geneva, 1999 ve
Bangladeş Özelleştirme Komisyonu, <http://www.pc.gov.bd>,
Erişim Tarihi: 02.09.2011'dan derlenmiştir.

Ireland D.: “Fransa Nicin Yanıyor?”, 2005, http://www.sendika.org/index.php?eylem=arsiv&arsiv_tip=bolum&bolum_no=202

- &sayfa=5, Erişim Tarihi: 04.04.2011.
- İşsizlik Sigortası Kanunu: <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 27.04.2011
- Ogunbanjo, Chris.: **Privatisation In Nigeria: Guidelnes For The Foreign Investor**, Lagos, s.6. <http://www.chrisogunbanjo.com/files/PRIVATISATION%20IN%20NIGERIA.pdf>, (Erişim Tarihi: 11.11.2012).
- Ozdemir, Y.: “Çok kültürlülüğün sonu?”, **Evrensel Gazetesi**, 10.11.2005.
- Kamu-İş: **Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Seminer notları**, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/sosguvsem.pdf>, Erişim Tarihi: 21.11.2012.
- Kalkınma Bakanlığı: http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/14295/Ayl%C4%B1k_%C4%B0stihdam_Raporu_%C5%9Eubat_2012.pdf, Erişim Tarihi: 22.11.2012.
- “Kısa Çalışma Ödeneği Altı Ay Uzatıldı”, http://www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR_KOD=125356, Erişim Tarihi: 29.05.2011.
- ÖİB: “Özelleştirilen Kuruluşların Faaliyet Bilgileri”, http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ok_faaliyet_bilgileri.htm (Erişim Tarihi: 13.12.2010)
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı: http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm, Erişim Tarihi: 11.11.2012.
- Öztürk, Nursel: “Özelleştirme Ders Notları”, 2002, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm, Erişim Tarihi: 03.10.2010.
- <http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirm/turkçe.giriş.htm>, Erişim Tarihi: 22.08.2010.
- Report of The Working Group on Transparency and <http://www.bis.org/publ/othp01b.pdf>, Erişim Tarihi: 10.11.2011, 1998, s.13,

Accountability:

- Sabır, Hasan: "Gelişmekte Olan Ülkeler Arasında Ekonomik Entegrasyon: Mercosur Örneği", Temmuz, 2002, <http://www.elelebizbize.com/e-kutuphane/hasansabir/gelismekteolanulkelerarasindaekonomikentegrasyon.pdf>, Erişim Tarihi: 13.11.2011.
- Taşbaşı, Ekrem: "Krizde Çare: Kısa Çalışma Ödeneği ", http://www.stratejikboyut.com/article_print.php?id=559, Erişim Tarihi: 03.05.2011.
- Temir, Arif: "Ekonomik Krizde Kısa Çalışma Ödeneği Nasıl Alınır? ", **Radikal Gazetesi**, Erişim Tarihi: 11.11. 2008.
- TMSF'ye İntikal Eden Bankalar: <http://www.tmsf.org.tr> (Erişim 24.11.2010)
- "İgşaş İşçisi Fabrikayı Terk Etmiyor", http://www.petrolis.org.tr/duyuru/duyuru2006/aralik_2006/mrkz_181206.htm, Erişim Tarihi: 18.12.2010.
- Türker, Selma Çetinkaya: "Kısa Çalışma Ödeneği ", <http://www.ekonomikpusula.com/yazarlar/48-selma-cetinkaya-turker/682-kisa-calisma-oedenegi.html>, Erişim Tarihi: 03.05.2011.
- Türkiye İş Kurumu: <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/sigorta/html>, Erişim Tarihi: 12.12.2012
- Türkiye İş Kurumu: <http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop>, Erişim Tarihi: 22.11.2012.
- Türkiye İş Kurumu: "İş Kaybı Tazminatı", <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statozellestirmeveiskaybi>, Erişim Tarihi: 29.04.2011.
- Tuna, Yusuf, Yumuşak, İbrahim Güran: "Beşeri Kalkınma İndeksi ve Türkiye Analizi", 2000, <http://www.ceterisparibus.net>, Erişim Tarihi: 15.12.2011.
- Ulusoy, Ahmet, Vural, Tarık: "Şehirleşmenin Sosyo-Ekonomik Etkileri", **Belediye Dergisi**, Cilt:7, Sayı:12, Haziran 2001 ile Worldbank, World

- Development Indicators’ dan derlenmiştir.
<http://data.worldbank.org/indicator/>, Erişim Tarihi:
19.12.2011.
- **TISK Tarafından Mesleki eğitim kuruluna sunulanm Mesleki Eğitim Sistemimiz ve İşletmelerdeki Beceri Eğitimi Sorunları ve Çözüm Önerileri Raporu**,
<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1169> Erişim
Tarihi:15.12.2012.
- **Eğitim Öğretim Gençlik**, http://www.abgs.gov.tr/up2003/up_files/pdf/IV-18.pdf, Erişim
Tarihi: 28.11.2012.
- Wallerstein I. , “Fransa'da Ayaklanmalar: Altsınıfların İsyanı”, 2005,
[www.sendika.org/ yazi.php?yazi_no=3950](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=3950), Erişim Tarihi:
04.04.2011.
- Worldbank: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYIN-TURKISHEXTN/0,,contentMDK:20772285~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455688,00.html>, Erişim Tarihi:
11.11.2012
- World Bank WDI <http://data.worldbank.org/indicator/>, Erişim
Online Database: Tarihi:25.11.2011
- World Bank: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>, Erişim Tarihi: 3.05.2011.
- World Bank: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx#>, Erişim Tarihi: 20.04.2013
- **Kosgeb Girişimciliği Geliştirme Merkezi Özelleştirme Sosyal Destek Projesi Kapanış Raporu**, s.3
<http://www.kosgeb.gov.tr/girisimcilik/osdp1.html>, Erişim
Tarihi: 15.11.2012.

DIĞER KAYNAKLAR

- **24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete tarihi 27.11.1994, Sayı 22124, Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 34
- **Sermaye Piyasası ve Borsa Temel Bilgileri Kılavuzu**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, 16. Basım, Anka Basım, İstanbul, Kasım 2001, s.564
- **24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete tarihi 27.11.1994, Sayı 22124, Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 34, Madde.18
- **24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete tarihi 27.11.1994, Sayı 22124, Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 34, Madde 13
- **16.7.1997 tarih ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun** Madde.4
- **28 Mayıs 1986 tarih ve 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Sayı: 19126, Tarih 3.6.1986, s.4
- **14.8.1991 tarih ve 437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, Resmi Gazete Sayı: 20960, Tarih:14.8.1991, s.10
- **4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, RG 27/11/1994, 22124 m.24
- **4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**,

RG 27/11/1994, 22124 m.18.

--- **4971 sayılı Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK’de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, RG 15/8/2003, 25200

--- **27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.3

--- **27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.4

--- **27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Geçici Madde.7

--- **27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.8

--- **27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.11

--- **27.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarihi:24.11.1994, Numarası: 22124, Madde.18

--- 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, **Başbakanlık Yayını**, Ankara 1985, Madde:3, s.7.

--- 84/ 8495 sayılı Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği, 13.9.1984 tarihli ve 18514 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. **Başbakanlık Yayını**, Madde.4,s.21

--- 84/ 8495 sayılı Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği, 13.9.1984 tarihli ve 18514 sayılı Resmi Gazete’de

- yayınlanmıştır. **Başbakanlık Yayını**, Madde.18,s.24
- 84/ 8495 sayılı Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği, 13.9.1984 tarihli ve 18514 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. **Başbakanlık Yayını**, Madde.19,s.25.
- 23.08.2000 tarih ve 24149 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği Madde. 14
- 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18. maddesinin A bendinin (a) fıkrası.
- 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18. maddesinin A bendinin (b) fıkrası.
- 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18. maddesinin A bendinin (c) fıkrası.
- 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18. maddesinin A bendinin (d) fıkrası.
- 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 18. maddesinin A bendinin (e) fıkrası.
- **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara 1989.
- **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas sayısı: 1984/9, Karar sayısı: 1985/4, Karar günü: 18.2.1985, 28.6.1985 tarih ve 18793 sayılı Resmi Gazete, Yargı Bölümü, s.7
- Banka Sigorta İşçileri Sendikası, **2003 Çalışma Raporu**, İstanbul: 2003, s. 35.
- DPT: 19 Ekim 2004 Gün ve 25618 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 15 Ekim 2004 Gün ve 2004/7978 Sayılı 2005 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Ekidir.
- **Dünya Gazetesi**, 08 Şubat 2006, s. 12.

- **Emek ve İnsan Gücü Bakanlığı başkanlığındaki Alt-Komite Raporu**, Nisan 1997.
- **Hürriyet**, 31 Temmuz 2007
- KOSGEB: **İkinci Özelleştirme Sosyal Destek Projesi Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlık Desteği Kapanış Raporu.**
- M.E. B 2005/78 Kısmi Zamanlı Geçici Öğreticilik Genelgesi (RG:01.09.2005 512-53985)
- Odaman, Serkan: **4857 sayılı İş Kanunundaki Yeni Düzenleme ve Uygulama Esasları Seminer Notları**, s.1.
- Petrol İş: Petrol İş Sendikasının 26 Mayıs 2005 Tarihinde Ankara’da yaptığı Petrol ürünleri-petro kimya sektörleri ve özelleştirme uygulamaları toplantısı sunumu
- **Resmi Gazete** Sayı:20488, Tarih. 10.4.1990, s.18
- Şen, Esin: **Arjantin Ülke Raporu**, İGEME Yayınları, Ankara, 2009.
- **Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun**, Kanun No. 2983 Kabul tarihi 29.2.1984 Madde 3a, Resmi Gazete No: 18344, tarihi 8.5.1985,s.5.
- **Teletaş**, Telekomünikasyon Endüstri Ticaret A.Ş. Ana Sözleşmesi Madde 6, İstanbul 1988.
- Türkiye İş Kurumu: **Özelleştirme Sosyal Destek Projesi (Ösdp-I).**
- **Zaman Gazetesi**, 08 Ekim 2006, s.10.

ÖZGEÇMİŞ

Nuriye SEZER 15.08.1978 İstanbul doğumludur. Lisans eğitimini 1994-1998 yılları arasında Yıldız Teknik Üniversitesi Endüstri Mühendisliği Bölümünde tamamladı. Yüksek Lisans Eğitimini İstanbul Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Bölümünde 2003 yılında yaptı. 2008 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalında Doktora eğitimine başladı. SEZER' in Yüksek Lisans Tezi; “Fizibilite Etütlerinin Hazırlanması ve Şehir İçi Doğalgaz Dağıtım Projeleri İçin Model Önerisi” adını taşımaktadır.

SEZER, 1998 yılından itibaren İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine (İGDAŞ) çeşitli pozisyonlarda çalışmıştır ve halen görevine yönetici olarak devam etmektedir. İyi derecede İngilizce bilmektedir.