

ALMANYA'DA KİT'LER ve ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI*

Yard. Doç. Dr. Muzaffer Dartan**

I. GİRİŞ

Devlet var olduğu günden bu yana, doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik hayata müdahale etmiştir. Başlangıçta kurallar koymak suretiyle ekonomik mekanizmada düzenleyici bir rol üstlenen devlet, daha sonra bir işletmeci olarak ekonomik hayatın içinde rol almıştır. Neticede, gelişme düzeyleri farklı olsa da, zaman içinde bütün dünya ülkelerinde kamu sektörünün ağırlığı giderek artmıştır.

Kamu sektörü, geniş anlamda merkezi hükümet, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kuruluşları ile sınai ve ticari alanda faaliyet gösteren Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'ni kapsamaktadır.

KİT'ler, ekonomik ve siyasi sistem ne olursa olsun, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlar nedeniyle kurulmuşlardır. KİT'ler, gelişmiş ülkelerde genelde devletleştirme suretiyle; gelişmekte olan ülkelerde ise ağırlıklı olarak sermaye yetersizliği sonucunda ortaya çıkmışlardır.

Araştırmaya esas teşkil eden KİT'ler, genelde kabul gören tanıma göre, tüzel kişiliğe sahip, mal veya hizmet üretmek amacıyla kurulmuş, sermayelerinin doğrudan veya dolaylı olarak en az yarısından fazlası kamuya ait olan işletmelerdir¹.

KİT'lerin bu tanımı başlıca üç unsuru içermektedir:²

Birincisi, diğer kamu kurumları gibi, KİT'ler de bütün yetkilerini tüzel kişiliğe bağlı olarak kullanırlar.

İkincisi, KİT'leri -ister bir kamu kurumu olarak, ister bir şirket olarak kurulmuş

* Bu makale, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) bursu ile Almanya'da gerçekleştirilen bir çalışmanın özetidir. *This article is a comprehensive summary of a research realized under the auspices of DAAD. On this occasion I would like to extend my thanks to the above mentioned institution.*

** Marmara Üniversitesi A.T. Enstitüsü Öğretim üyesi.

1 Ambrosius, G., "Der Staat als Unternehmer: Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert", Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1984, s. 9.

2 A. k., s. 9.

olsun- diğer kamu kurumlarından ayıran özellik, bu kuruluşların -özel sektör şirketlerinde olduğu gibi- mal ve hizmet üreterek bir gelir elde etmeleridir.

Üçüncüsü ise KİT'lerin sermaye yapılarında kamu payının hâkim olmasıdır. KİT'lerin kamu kurumu statüsünde organize edilmesi halinde sermayenin tamamının, şirket statüsünde organize edilmesi halinde ise sermayenin en azından yarısından fazlasının kamuya ait olması şarttır.

KİT'lerin kuruluş nedenleri ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. Bunların başlıcaları üç grupta toplanabilir:³

- i) Ekonomik nedenler: Devletin KİT'ler kurmak suretiyle üretim faaliyetlerine katılmasının temel nedenleri şöyle sıralanabilir:
 - Özel sektörün yapmak istemediği veya çeşitli nedenlerle giremediği alanlarda yatırım yapmak.
 - Bölgeler arası gelişmişlik farklarını kapatmak.
 - Tekellerin devletçe işletilmesini sağlamak.
 - Gelir dağılımını iyileştirmek.
- ii) Sosyo-ekonomik nedenler: Birçok ülkede özellikle gelişmemiş bölgeleri kalkındırmak amacıyla veya geniş kitlelerin yararlandığı elektrik üretimi, haberleşme ve ulaştırma gibi alanlarda KİT'ler kurulmuştur.
- iii) Siyasi nedenler: Milli güvenlik, iktisadi ve siyasi bağımsızlık gibi nedenler de KİT'lerin kurulmasında önemli rol oynamışlardır. Başka bir ifadeyle devlet, KİT'ler kurmak suretiyle ekonomik ve askeri stratejik önemi olan sektörlerde doğrudan yatırıma gitmektedir. Altyapı, madencilik, demir-çelik, enerji ve silâh üretimi gibi alanlar, bu konuda örnek gösterilebilir.

Günümüzde devletin işletmecilik yapmadığı, yani KİT'lerin olmadığı bir devletçi ekonomik model düşünülemediği gibi, KİT veya devlet iştiraki mevcut olmayan piyasa ekonomisi modeli uygulayan ülke de gösterilemez. Bunun için bütün ülkelerde devlet müdahalesinin geleneksel olduğu sektörler bakımımız yeterli olacaktır. Bunların başlıcaları şöyle sıralanabilir:

- Temel endüstri: Demir-çelik, gemi yapımı.
- Haberleşme: Posta, telekomünikasyon.
- Taşımacılık: Demiryolları, havacılık şirketleri.
- Enerji: Kömür, petrol, elektrik ve gaz.

KİT'ler bazı sektörlerde, posta ve telekomünikasyonda olduğu gibi tekel konumunda faaliyet göstermektedirler. Bazen de KİT'ler kamu gereksinimlerini özel sektör ve karma ekonomi şirketleriyle birlikte karşılamaktadırlar.

Kamu sektörünün önemi ve büyüklüğü ülkeden ülkeye değişmektedir. Bir ülkede kamu sektörünün ağırlığını tam olarak belirleyebilmek oldukça güçtür. Özellikle federal devlet yapısına sahip olan ülkelerde kamu sektörü daha karmaşık hal almaktadır.

Araştırma konumuz olan Almanya'da kamu sektörü de karmaşık bir yapıya sahiptir. Bunun temel nedeni yönetim yapısıyla ilgilidir. Yasa yetkisinin büyük ölçüde federal devletin (Bund) yetki alanında olmasına karşılık yönetim yetkilerinin önemli bölümü yerinden yönetim birimlerinde, başka bir ifadeyle, eyaletler (Länder) ve belediyelerde (Gemeinde) toplanmıştır. Federal devlete oranla, eyaletler ve belediyeler daha etkin bir şekilde KİT'lere iştirak etmiş olup, aynı zamanda ekonomik yatırım ve finansman konularında büyük çapta söz sahibidirler⁴.

KİT'lerin hukuki konumlarına gelince; bunlar bazen kamu hukukuna bazen de özel hukuka tabidirler. Özel hukuk alanında KİT'ler anonim şirket (AG) veya sınırlı sorumluluğu şirket (GmbH) şeklinde faaliyet göstermektedirler. KİT'lerin faaliyetleri halkın veya bazı halk kesimlerinin hizmet veya belirli ürün ihtiyaçlarını güvenli bir şekilde ve makul fiyatlarla karşılama amacına yöneliktir. Su, gaz, elektrik, ulaştırma, haberleşme ve daha geniş alanda bankacılık ve sigorta hizmetleri, Almanya'da KİT'lerin yoğunlaştığı alanlara örnek gösterilebilir.

Öte taraftan 1980'lerin başından itibaren dünya genelinde gerek gelişmiş olan ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme programları uygulanmaktadır. Özellikle İngiltere'de 1979'da başlatılan özelleştirme uygulamaları ve sonuçları, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılması ve sınırlarının daraltılarak, özel sektöre devredilmesi ve rekabet koşullarının oluşturulması amacıyla benzer uygulamaların yaygınlaşmasında etkili oldu. Özelleştirme uygulamalarının dünya genelinde kabul bulmasıyla birlikte, F. Almanya'da da 1982 yılında iktidara gelen Kohl hükümeti tarafından uygulamaya konulan özelleştirme programı çerçevesinde ciddi adımlar atıldı.

1990'lardan itibaren F. Almanya'da KİT'ler ve özelleştirme sorunu yeni boyutlar kazandı. Çünkü Demokratik Almanya Cumhuriyeti'nin (Doğu Almanya), Sovyetler Birliği'nin yıkılması ve Doğu Bloku'nun çökmesi neticesinde 3 Ekim 1990'da piyasa ekonomisinin uygulandığı F. Almanya'ya (Batı Almanya) katılmasıyla oluşan Birleşik Almanya, binlerce yeni KİT'e sahip oldu ve aynı zamanda Avrupa Birliği'nin de KİT sektörü en büyük ülkesi haline geldi.

Türkiye'de de 1980'lerin ortalarından itibaren özelleştirme konusunda ilk adımlar atılmıştır. Ancak aynı dönemde özelleştirme uygulamaları başlatan birçok ülke ile mukayese edildiğinde, Türkiye'de KİT'lerin satışında şimdiye kadar kaydedilen aşamalar, bu sürecin yavaş ilerlediğini göstermektedir. Özelleştirme uygulamalarına yönelik çok yönlü tartışmalar bugün de devam etmektedir.

Bu nedenle, diğer ülkelerde uygulanan özelleştirme modellerinin incelenmesinin, Türkiye'de KİT'lerin satışı konusundaki tartışmalara ışık tutacağı kanısındayız. Bu çalışmada incelenen Almanya'da KİT'ler ve özelleştirme uygulamaları, bu konuda ilginç bir örnek teşkil etmektedir.

II. ALMANYA'DA KİT'LERİN TARİHİ GELİŞİMİ

2.1. 18. Yüzyıl Sonundan Birinci Dünya Savaşı'nın Başlangıcına Kadar Olan Dönem

18. yüzyılın sonunda Almanya, İngiltere ve Fransa'ya oranla, sanayileşmekte geri kalmış, iktisadi temeli tarıma dayanan bir ülke konumundaydı. Bu dönemde kurulan KİT'ler tarım, orman ve madencilik sektörlerinde yoğunlaşıyordu. Bunun yanında, sanayi ve bankacılık alanlarında da faaliyet gösteren KİT'ler bulunuyordu⁵.

Bu dönemde Almanya'da KİT'lerin kurulmasında özellikle iki faktör önemli rol oynuyordu: Birincisi, devletin yeni gelir kaynakları sağlamak istemesi. İkincisi ise, özel sektörün birçok önemli alanda faaliyet gösterecek düzeyde olmaması⁶.

Nitekim, KİT'lerin faaliyetleri, kamu gelirlerinin artmasında önemli etken oldu. Örneğin, I. Friedrich Wilhelm döneminde Prusya Krallığı'nda kamu gelirlerinin yarısından fazlası tarım sektöründe faaliyet gösteren KİT'lerden elde ediliyordu⁷.

Almanya'nın iktisadi değişimi 19. yüzyılda gerçekleşti. Bir başka ifade ile, merkantilizm / kameralizm döneminden liberal iktisadi döneme geçiş süreci 19. yüzyıl boyunca dört aşamada oldu:⁸

Birincisi, 1807'den itibaren Prusya'da reformların başlatılması (Loncaların kaldırılması, bireysel girişim özgürlüğü gibi).

5 Von Loesh, A., "Gemeinwirtschaftliche Unternehmen vom 19. Jahrhundert bis 1945", Pohl, H. (ed.), *Gemeinwirtschaftliche Unternehmen, gestern-heute-morgen*, Steiner Verlag, Stuttgart, 1988, s. 10.

6 A. k., s. 12.

7 A. k., s. 12.

8 Himmelmann, G., "Geschichtliche Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft", Brede, H. / Von Loesch, A. (ed.), *Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden - Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1986, s. 36.

İkincisi, Gümrük birliğinin oluşması. 19. yüzyılda ulusallık bilinci hızla gelişti. Özellikle Prusya, sanayileşme sonucu artan iktisadi gücünün de etkisiyle, Almanya'nın birliği yönünde büyük bir mücadele verdi. Bu amaçla Prusya, 1818-1933 yılları arasında kendi çevresinde bir gümrük birliği (Zollverein) oluşturdu ve 20 kadar devlet arasında gümrük duvarlarını kaldırarak ulusal birlik yönünde ilk adımı attı.

Üçüncüsü, siyasi birliğin gerçekleşmesi. İktisadi gücü ile birlikte, diplomatik ve askeri etkinliğini de kullanan Prusya'nın koruyuculuğunda, 1867 yılında Maine nehrinin kuzeyinde yer alan devletlerin bir araya gelmesiyle Kuzey Almanya Konfederasyonu kuruldu.

Dördüncüsü ise 1871 yılında Kuzey ve Güney'in siyasi birliği gerçekleşerek Alman İmparatorluğu'nun (II. Reich) kurulması oldu.

19. yüzyılda Almanya'da bölgesel işbirliğinin gelişmesiyle birlikte, ulusal düzeyde modern ekonomiye geçiş süreci de başlıyordu. Almanya'nın 1850'den sonra toptan sanayileşmesinde, Ruhr bölgesinde kömür üretiminin artırılması, tekstil, demir-çelik, makine yapımı ve kimya sektörlerinde modern tekniklerin uygulanması, demiryolu ağının geliştirilmesi, nehirlerin ulaşım elverişli duruma getirilmesi gibi etkenler önemli rol oynadılar⁹.

Bu dönemde devlet, merkantilist politikaların aksine, iktisadi faaliyetlerini azaltarak, özel sektörün daha etkili olacağı bir piyasa ekonomisinin gelişmesini destekleyici politikalar izledi. Örneğin, 1865 yılında Prusya'da çıkarılan bir kanunla (Berggesetz), madencilik sektöründe özel sektör faaliyetlerine izin verildi¹⁰.

Sanayileşme sürecindeki hızlı gelişmeler neticesinde, özellikle 1871'den itibaren büyük ölçekli işletmeler ve iktisadi merkezler de (Konzern) hızla oluşmaya başladı. Ancak, liberal iktisat politikalarının Alman İmparatorluğu'nun kurulmasından (1871) sonra yaşanan ekonomik krizin aşılmasında yetersiz kalması, devletin yeniden ekonomide regulator rolünü üstlenmesine neden oldu (korumacı gümrük politikaları uygulanması vb).

Öte yandan, iktisadi liberalizm döneminde de KİT'lerin gelişmesi devam etmiştir. Elsaß - Lothringen'de posta ve demiryolu işletmelerini üstlenen II. Reich tarafından kurulan ilk KİT'ler ise merkez bankası ile devlet matbaası oldu. Bunları takiben, tersaneler ve askeri amaçlı yeni KİT'ler kuruldu. II. Reich döneminde KİT'lerden posta işletmesine büyük önem veriliyordu. Çünkü posta işletmesi, askeri bakımdan olduğu gibi, eyaletler karşısında merkezi hükümetin konumunun güçlendirilmesi bakımından da önem arz ediyordu¹¹.

9 A. k., s. 37.

10 A. k., s. 37.

11 A. k., s. 37 - 38.

19. yüzyılda eyaletlerdeki KİT'lerin fonksiyonu, merkezi düzeydeki KİT'lere göre daha büyüktü. Çünkü eyaletler, daha önce hükümdarlara ait olan, tarım, orman, maden, demir-döküm ve bankacılık alanlarında faaliyet gösteren KİT'lerin bir bölümünü üstlenmişlerdi.

Özellikle demiryolu işletmeleri, eyaletler düzeyindeki KİT'ler arasında önemli bir konuma sahipti. 1879 yılına kadar özel sektör tarafından işletilen demiryolları, bu tarihten itibaren önce Prusya'da daha sonra diğer eyaletlerde olmak üzere geniş çapta devletleştirildi. Ayrıca, Bismarck'ın, devletleştirilen demiryollarının işletme hakkının, merkezi otoritenin güçlendirilmesi amacıyla federal hükümete devredilmesini öngören planı, eyaletlerin muhalefeti nedeniyle başarısızlığa uğradı.

Eyaletlerde demiryollarının devletleştirilmesinin başlıca nedenleri şöyle özetlenebilir:

- i) Demiryolu işletmeciliğinin bu dönemde önemli bir gelir kaynağını teşkil etmesi.
- ii) Demiryolu ağının oluşturulması ile bölgeler arası taşımacılığın geliştirilmesi.
- iii) Demiryolunun geri kalmış bölgelere de götürülmesiyle, bu bölgelerin iktisadi kalkınmasının teşvik edilmesi.

Öte taraftan, demiryolu işletmelerinin devletleştirilmesinin aksine, 1865 yılında maden sektöründeki devlet tekelinin kaldırılmasından sonra, Prusya'da -bazı istisnalar dışında- bu alanda faaliyet gösteren kamu işletmeleri hisselerinin tamamına yakın bir kısmı özel sektöre satıldı. Başka bir deyişle, madencilik sektöründe ilk özelleştirme uygulamaları başlatılmış oldu. Kamu mülkiyetinde kalan çok az sayıdaki maden işletmeleri ise ordunun ve demiryolu işletmelerinin ihtiyaçlarını karşılıyordu¹².

Fakat, bir müddet sonra, devletin bu sektördeki faaliyetlerinde yeniden artış görüldü. Bunun başlıca nedenleri şöyle sıralanabilir:¹³

- i) Demiryolu ağının gelişmesi.
- ii) Donanmanın artan gereksinimi.
- iii) Olağanüstü haller (1889 yılında yaşanan maden işçileri ayaklanması vb.)
- iv) Maden sektöründe faaliyet gösteren özel şirketler arasında konsantrasyon (yoğunlaşma) olması ve buna bağlı olarak aşırı fiyat politikalarının uygulanmasıdır.

19. yüzyılın ortalarından itibaren belediyeler düzeyinde KİT'lerin etkinliği artmaya başladı. KİT'ler, sanayileşme süreci ile birlikte hızla büyüyen kentlerde, elektrik,

12 A. k., s. 38.

13 A. k., s. 38.

su, gaz dağıtımı başta olmak üzere, çöp toplama, eğitim, sağlık, toplu taşımacılık (tramvay) ve bankacılık (Sparkasse) gibi birçok alanda da faaliyet gösteriyordu.

Sonuç olarak, özellikle 19. yüzyılın ortalarından itibaren KİT'lerin faaliyetleri, madencilik, ticaret ve sanayi sektörlerinde azalırken; şehirleşme sürecine paralel olarak, elektrik, su, gaz, haberleşme, ulaştırma gibi sektörlerde artmıştır.

Bu dönemde KİT'lerin kurulmasındaki amaçların başlıcaları şunlardır:¹⁴

- i) Özel tekellerin uyguladıkları aşırı fiyat politikalarına karşı tedbir alınması.
- ii) Toplumun gereksinim duyduğu temel ihtiyaç maddelerinin güvence altına alınması ve ucuza satılması.
- iii) Bölgeler arası dengeli kalkınmanın sağlanması.

Dolayısıyla, başlangıçta KİT'lerin kuruluş nedenlerinin başında gelen "kâr" faktörünün yerini, bu dönemde "sosyo-ekonomik ve askeri" motifler almıştır.

2.2. Birinci Dünya Savaşı Dönemi (1914-1918)

Bu dönemin KİT'ler üzerindeki en önemli etkisi, bu kuruluşların yeni fonksiyonlar üstlenmesi ve yeni şekiller alması oldu. Devlet, savaş döneminde ekonominin kendi kendine yeterli hale gelmesini sağlamak ve özellikle askeri amaçlı ihtiyaçların yurtiçi üretimle karşılanmasını güvence altına almak amacıyla, özel şirketleri birleşerek iktisadi merkezler (Konzern) oluşturmaya teşvik etmiş ve bizzat bu şirketlerin bir bölümüne iştirak etmiştir¹⁵.

Bu dönemde, örnek vermek gerekirse, KİT'lerin kömür ve bankacılık sektörlerindeki faaliyetlerinde büyük artışlar oldu. Var olan askeri amaçlı fabrikalar ve tersanelere ilâve olarak, bu dönemde sayıları 200'ü aşan silâh üretimine yönelik "savaş şirketleri" kuruldu. Daha önce ithal edilen azot ve alüminyum üretimi için de yeni KİT'ler oluşturuldu. Ayrıca, özel sektör ile işbirliği yapılarak sentetik maddeler üreten bir KİT kuruldu¹⁶.

Sonuçta, Birinci Dünya Savaşı, devletin doğrudan ve dolaylı olarak ekonomiye müdahalesinin arttığı bir dönem olmuştur. Her ne kadar "savaş şirketlerinin" bir kısmının faaliyetlerine daha sonra son verilmiş olsa da; savaş sonrasında ilân edilen Weimar Cumhuriyeti, KİT'lerin etkinliğinin daha da artmış olduğu bir ekonomi devralmış oldu.

14 A. k., s. 39.

15 A. k., s. 41.

16 A. k., s. 41.

2.3. Weimar Cumhuriyeti Dönemi (1919-1933)

Birinci Dünya Savaşı sonrasında devralınan son derece ağır ekonomik ve sosyal sorunların çözümü amacıyla, Weimar Cumhuriyeti döneminde federal devletin konumunun güçlendirilmesine büyük önem verildi¹⁷.

İlk iş olarak eyaletler düzeyinde demiryolları işletme hakkının federal hükümete devredilmesini öngören bir plan uygulamaya konu (Söz konusu plan II. Reich döneminde eyaletlerin direnmesi nedeniyle uygulanamamıştı). Demiryolu işletmelerinin bir özelliği de, kâr getiren bu kuruluşların, savaş sonrası sorunların çözümünde önemli bir finansman kaynağı görülmesiydi. Aynı amaçla, eyaletlerdeki posta kuruluşlarının işletme hakkı federal hükümete devredildi¹⁸.

Ayrıca Weimar Cumhuriyeti Anayasası'na göre, deniz yollarında da devlet tekeli oluşturuldu. Öte yandan yeni Cumhuriyet, hava yolları, madencilik, gemi yapım, bankacılık ile elektrik, alüminyum ve kireç nitrojeni üretimi sektörlerinde daha önce mevcut olan kamu paylarını da üstlenmişti (Söz konusu sektörlerin bazılarında kamu payları savaş yıllarında daha da artmıştı)¹⁹.

Cumhuriyet ilân edildikten sonra savaşın neden olduğu tahribatları ortadan kaldırmak ve konut açığını kapatmak amacıyla, 1922'de "Deutsche Pfandbriefanstalt" ile 1923'te "Deutsche Bau-und Bodenbank" adlı kamu işletmeleri kuruldu.

Daha önce Hazine Bakanlığı'na bağlı olan federal devlet mülkiyetindeki KİT'ler, 1923 yılından itibaren hukuki statüsü anonim şirket olan "Die Vereinigten Industrieunternehmen AG" (VIAG) çatısı altında toplandı. Bu şirket, daha sonra "Die Reichskreditgesellschaft als Hausbank" gibi başka şirketler de kurdu²⁰.

1925 yılında federal devlete bağlı KİT'lerde çalışanların sayısı yaklaşık 40.000 kişiyi buluyordu (Ayrıca, ülke genelinde demiryolu ve posta işletmelerinde çalışanların sayısı 1,1 milyona ulaşmıştı). Aynı yılda eyaletlere bağlı KİT'lerde ise 186.000 kişi çalışıyordu²¹. Başka bir ifadeyle, Weimar Cumhuriyeti'nde merkezi yapılanmaya önem verilmesine rağmen, KİT'ler eyalet düzeyinde daha etkin bir rol oynuyordu.

En büyük eyalet olan Prusya, bu konuda iyi bir örnek teşkil etmektedir. Tarım ve orman sektörlerinde birçok işletmeye sahip olan Prusya, Birinci Dünya Savaşı sonrasında Ruhr ve Saar bölgelerinde kurduğu KİT'lerle özellikle maden ve elektrik üretimi sektörlerinde önemli bir yer edinmişti. Prusya Eyaleti de, merkezi hükümeti

17 A. k., s. 42.

18 A. k., s. 43.

19 A. k., s. 43.

20 A. k., s. 43.

21 A. k., s. 44.

örnek olarak, KİT'leri 1929 yılında kurduğu "Die Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks- AG" (VEBA) adlı bir anonim şirketin çatısı altında birleştirdi. Bu şirketin iştirak ettiği şirketlerin sayısı 70'i bulmuştu. Prusya'nın yanı sıra, diğer eyaletler de kendi KİT'lerini bir anonim şirket bünyesinde toplamışlardı (Sächsische Werke AG, Badenwerk AG, Bayern AG vb.)²².

Eyalet hükümetleri, bölgesel kalkınma politikaları çerçevesinde, bu dönemde özellikle elektrik sektöründeki yatırımlarını artırarak, kısa bir sürede ülkenin en büyük elektrik üreticileri konumuna geldiler. Bu sektörde faaliyet gösteren KİT'ler, enerji üretimini güvence altına almak amacıyla, özel sektöre ait kok ve taş kömürü işletmelerinin hisselerinin büyük bir bölümünü de satın aldılar. Ayrıca, kömüre alternatif olarak, petrol endüstrisinin de geliştirilmesine önem verildi. Öte yandan, "Die Rheinisch - Westfälisches Elektrizitätswerk AG" (RWE) örneğinde olduğu gibi, elektrik üretimine yönelik olarak kamu ve özel şirketlerin iştirakleriyle ortaklıklar da kuruldu²³.

Yine konut açığının kapatılması gibi, Birinci Dünya Savaşı'nın neden olduğu birçok sorunun çözümüne yönelik çabalar da, bu dönemde eyaletlere bağlı KİT'lerin önemli faaliyetleri arasında yer almıştır.

Belediyelere bağlı KİT'lere gelince; bu dönemde kamu işletmelerinin faaliyetleri, elektrik, gaz ve su dağıtım şebekeleri ile toplu taşımacılık gibi altyapı sektörlerinde yoğunlaşmaktadır. Bu dönemde birçok belediye, özellikle gaz işletmelerinde üretimi güvence altına almak amacıyla hisse satın alarak taş kömürü işletmelerine iştirak ettiler.

Bu dönemde belediyeler de, konut açığını kapatmak için arsa temini ve konut yapımında faaliyet gösterdiler. 1928 yılında Almanya'da yapılan toplam yeni konutların yaklaşık yarısı (% 48), merkezi hükümet, eyaletler ve belediyeler tarafından gerçekleştirilmiştir²⁴.

Sonuç olarak, Weimar Cumhuriyeti döneminde KİT'lerin (Federal devlet, eyaletler ve belediyeler düzeyinde) gösterdikleri gelişim süreci şöyle özetlenebilir:²⁵

- i) Bu dönemde KİT'ler hem sayıca artmış, hem de faaliyet alanları genişlemiştir. Özellikle elektrik üretimi, konut yapımı ve toplu taşımacılık sektörlerinde KİT faaliyetlerinde büyük bir artış olmuştur.
- ii) KİT'lerin bu dönemde Alman ekonomisinde konumu rakamlarla ifade edilirse; 1925 yılı itibarıyla bu kuruluşların, toplam çalışan nüfusun % 10'una istihdam olanağı sağladığı, toplam yatırımlardaki payının % 30'u bulunduğu, milli gelirdeki payının % 8-10 civarında olduğu anlaşılmaktadır.

22 A. k., s. 44.

23 A. k., s. 44.

24 A. k., s. 45.

25 A. k., s. 45.

- iii) Bu dönemde KİT'lerde yapısal değişiklikler de oldu. Özel hukuka göre kurulan ve özerklik statüsü sağlanan KİT'lerin sayısı arttı. Bunun nedenlerinin başlıcaları, KİT yöneticilerine daha fazla sorumluluk vermek, KİT'leri politik müdahalelerin dışında tutmak ve bu kuruluşların piyasa ekonomisi koşullarına göre işletilmesini sağlamaktır. Bu dönemde kaydedilen bir önemli gelişme de, KİT'lerin iktisadi merkezler (konzern) çevresinde toplanması olmuştur.

2.4. III. Reich Dönemi ve İkinci Dünya Savaşı (1933-1945)

Almanya'nın Birinci Dünya Savaşı sonunda imzalamak zorunda kaldığı Versailles Anlaşması'nda (28 Haziran 1919) öngörülen savaş tazminatlarının ödenmesine yanaşmaması (Bu, Fransa'nın Ruhr bölgesini işgal etmesine neden oldu, 1923-1925) ve Alman sanayisinin dev üretim kapasitesini kullanma olanaksızlığı, 1920'li yıllarda özellikle orta sınıfı etkileyen bir ekonomik bunalım yarattı²⁶.

Bunun yanında, dünya iktisadi bunalımının da (1929) etkisiyle işsizlerin sayısının hızla artarak 1932'de 6 milyona ulaşması, Alman toplumu derinden sarstı. Neticede, Hitler'in önderlik ettiği Nasyonal Sosyalist İşçi Partisi (NSDAP), bu bunalım ortamında kitlelerin desteğini kazanarak 1933 yılında iktidara geldi. Böylece, Almanya'da 1945 yılına kadar sürecek olan III. Reich dönemi başlıyordu.

KİT'ler konusuna gelince; bu işletmeler çeşitli faktörlerin etkisiyle III. Reich döneminde de gelişmeye devam etmişlerdir. Bu faktörlerin başında, 1929 dünya iktisadi bunalımı neticesinde kapanma tehlikesi ile karşı karşıya kalan özel şirketleri "kurtarma operasyonlarına" -Weimar Cumhuriyeti'nden sonra- Nasyonal Sosyalizm döneminde de devam edilmesi gelmektedir (Rheinmetall Borsig, Junkers-Werke vb.)²⁷.

Şirket kurtarma operasyonları, işsizliğin yüksek olduğu bir dönemde kitlelerin siyasi iktidara verdiği desteğin devam etmesi bakımından önem arz ediyordu. Bunun yanında, yine aynı amaca yönelik olarak, büyük inşaat projeleri (otoyol yapımı vb) başlatılmıştı. Neticede, kitlelerin desteğini kazanarak iktidarını sağlamış Hitler, zamanla bütün muhalif güçleri bastırarak bir diktatörlük rejimi kurduğu gibi, Almanya'yı İkinci Dünya Savaşı'na da sürükleyebildi.

Bu bağlamda; bir yandan şirket kurtarma operasyonları ve büyük inşaat projeleri, öte taraftan silâh sanayiinin geliştirilmesi ve hammadde ihtiyacının karşılanması güvence altına alınması, bu dönemde kamu ekonomisinin ağırlık noktasını oluşturuyordu. KİT'lerin bu dönemdeki faaliyetlerinin başlıcaları şöyle özetlenebilir.²⁸

26 A. k., s. 47.

27 A. k., s. 47.

28 A. k., s. 47.

- i) 1934 yılında federal devletin mülkiyetinde bulunan silâh fabrikaları (Hüttenwerke vb) "Montan GmbH" adlı bir şirketin çatısı altında toplandı.
- ii) Yine federal devletin % 67,5 payına sahip olduğu "Reichswerke Hermann Göring AG" adlı şirket ise Wolfsburg ve Salzgitter/Peine gibi üretim birimleri başta olmak üzere hammaddelerin temin edilmesinden son ürünlerin elde edilmesine ve pazarlanmasına kadar uzanan süreci kapsayan bir iktisadi merkez (Konzern) olması bakımından Hitler döneminde kurulan KİT'ler arasında önemli bir konuma sahipti.
- iii) Bu dönemde, silâh sanayiinin yanı sıra, döviz temin etmek ve genel bir savaş ekonomisi uygulamak amacıyla, ticaret ve bankacılık sektörlerinde de çok sayıda KİT kuruldu.
- iv) Nasyonal sosyalizm ideolojisini yaymak için özellikle basın ve sinema sektörlerinde kamu yatırımlarına büyük önem verildi. Ayrıca, siyasi nedenlerden dolayı arananlar (sasyalistler, sendikacılar vb) ile Yahudilerin mal varlıklarına el konulması ve İkinci Dünya Savaşı sırasında işgal edilen bölgelerin iktisadi sömürüsü, Hitler döneminde kamu ekonomisinin büyümesinde önemli etkiler olmuşlardır.

Sonuç olarak, bu dönemde devletin ekonomik hayata müdahalesi arttı. Nasyonal sosyalizm döneminde KİT'lerin çoğalmasında özellikle iki faktör önemli rol oynadı: Birinci, 1929 dünya ekonomik bunalımı neticesinde kapanma tehlikesi ile karşı karşıya kalan özel şirketlerin tamamen veya kısmen kamulaştırılması. İkincisi ise savaş ekonomisine hazırlık sürecinde özellikle silâh üretimi, ticaret ve bankacılık alanlarında devlet tarafından yeni şirketler kurulması. Almanya, İkinci Dünya Savaşı sonunda (1945) müttefik devletler (ABD, İngiltere, Fransa ve Sovyetler Birliği) tarafından işgal edildi.

Müttefik ülkeler hükümetleri, daha sonra (5 Haziran 1945) Almanya'nın yönetimini üstlendiklerini açıkladılar. Ülke dört yıl hükümeteş kaldı; bu süre içinde devlet otoritesi, Yalta (Şubat 1945) ve Postdam (Ağustos 1945) anlaşmaları uyarınca, her birine bir bölge verilen dört işgal ordusunun komutanlarından oluşan Denetim Konseyi tarafından yürütüldü. Müttefik devletler, 1949 yılında Almanya'da bir hükümet kurdular. Kurucu meclis 8 Mayıs 1949'da temel yasayı (Grundgesetz) onayladı. Bu yasa uyarınca aynı yılın eylül ayında batıda Almanya Federal Cumhuriyeti, ekim ayında doğuda Alman Demokratik Cumhuriyeti kuruldu²⁹. Böylece, bölünme sonrasında birbirlerinden tamamen farklı olan sistemler içinde yer alan iki Alman devleti kurulmuş oldu. Başka bir ifadeyle, Batı Almanya piyasa ekonomisi, Doğu Almanya ise sosyalist ekonomi uygulamasına geçtiler. Sonuçta, iki taraf arasında 1945'ten 1990'a kadar sürececek olan kendi sistemlerinin üstünlüğünü ispatlama yarışı da başlamış oluyordu.

29 Bush/Handschuh/Kretschmer/Zeh, "Wegweiser Parlament", *Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn, 1990, s. 67-68.

III. ÖZELLEŞTİRMENİN KURAMSAL TEMELLERİ

3.1. Özelleştirme Kavramının Kapsamı

Özelleştirme, gerek teoride gerekse uygulamada tamamen açıklığa kavuşturulamamış bir kavramdır. Bunun birinci nedeni, özelleştirmenin ekonomi, işletme ve yönetim, hukuk, politika gibi birçok bilim dalının doğrudan ilgi alanına girmesi ve dolayısıyla yapılan bilimsel tanımlamalarda farklılıkların bulunmasıdır.

Örnek verecek olursak, iktisat bilimi açısından geniş anlamda özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılması; dar anlamda, devletin ekonomik faaliyetlerini gerçekleştiren KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devredilmesidir. Hukuk bilimi açısından özelleştirme ise, KİT'lerin yönetiminin özel kesime devredilmesidir. Başka bir deyişle, hukuk bilimi açısından "yönetimin özelleştirilmesi" iktisat bilimi açısından ise "mülkiyetin özelleştirilmesi" önem arz etmektedir³⁰.

İkinci neden ise özelleştirme uygulamaları arasındaki farklılıklardır. Örneğin, birçok ülkede gerçekleştirilen özelleştirmeler, çoğu kez kamu işletmelerinin mal varlığının ve kontrolünün özel sektöre devri şeklinde gerçekleşmekte, bir kısım ülkede ise yönlendirme ve denetim devletin elinde kalmakla birlikte, kamu işletmelerinin yönetim kurallarının özel hukuka adapte edilmesiyle (anonim şirket, sınırlı sorumlu şirket gibi) ortaya çıkmaktadır.

Bu açıklamalar çerçevesinde özelleştirme genel olarak, geniş anlamda, milli ekonomi içerisinde devletin ekonomik faaliyetleri ve etkinliğinin minimize edilmesi veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik düzenlemeler ve uygulamalar; dar anlamda, KİT'lerin halka ve/veya özel sektöre satılması veya devredilmesi olarak tanımlanabilir³¹.

Bu çalışmada konumuz KİT'lerin özelleştirilmesi ile sınırlı bulunmaktadır. Dolayısıyla, konumuz açısından bizi dar anlamda özelleştirme kavramı daha çok ilgilendirmektedir.

Dar anlamda özelleştirmede, KİT'lerin özel sektöre devrinde bazı farklar önem taşımaktadır. Çünkü, bu tür özelleştirmede KİT'lerin özel sektöre devri tamamen olabileceği gibi, kısmen de olabilmektedir.

Tamamen özelleştirme, KİT'lerin mülkiyet ve yönetiminin özel sektöre devrini ifade etmektedir. Başka bir deyişle, KİT'lerde devlete ait payların tamamının satılması söz konusudur.

30 Aktan, C., Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSIAD, No. T/92-1. 148, İstanbul, 1992, s.9.

31 Karakaş, S., Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler, Veli Yayınları, İstanbul, 1992, s. 95.

Kısmen özelleştirme uygulaması ise iki şekilde olmaktadır:

Birinci uygulama, bir KİT'in hisse senetlerinin bir kısmının özel sektöre satılması şeklinde olmaktadır. Böylece, bir karma ekonomi şirketi meydana gelmektedir. Bu durumda hisse çoğunluğunun devlete ait olması halinde bir kamu şirketi, özel sektöre ait olması halinde de bir iştirak söz konusu olmaktadır.

İkinci uygulama ise KİT'lere bağlı ortaklık veya işletme gibi alt birimlerin tamamen veya kısmen satılmasıdır. Bu tür uygulamalarda, alt birimlerin tamamen özelleştirilmesi halinde bile, KİT'in bütünü özelleştirilmiş olmadığından tamamen değil, kısmen özelleştirme söz konusudur.

3.2. Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirmenin amaçları, önceliklerde farklılık göstermesine karşın içerik olarak hemen hemen tüm ülkelerde benzerlik göstermektedir. Bu bağlamda, özelleştirmenin genel kabul görmüş amaçlarını iki bölümde özetleyebiliriz:³²

3.2.1. Genel Amaçlar

Özelleştirmenin genel amaçları şöyle sıralanabilir:

3.2.1.1. Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek

Bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında gerçek amacın ekonomik olduğu görülmektedir. Başka bir deyişle, özelleştirmenin asıl amacı, kamu ekonomisinin etkinliğini azaltmak ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaktır.

3.2.1.2. Sermaye Mülkiyetini Tabana Yaymak ve Gelir Dağılımını İyileştirmek

Özelleştirmede izlenen bir başka amaç, hisse senetleri sahipliğini yaygınlaştırmak, yani sermayeyi tabana yaymaktır.

Bu amaçla yapılan özelleştirme uygulamaları nedenlerinin başlıcaları şöyle sıralanabilir:³³ Birincisi, hisse senedi sahipliğinin yaygınlaştırılması, geniş kitlelere gelir transferi anlamına geldiğinden, başlı başına özelleştirmenin bir sosyal amacı olarak da ortaya çıkmaktadır. Özelleştirme politikasının bu amaç yönünden başarılı olabilmesi için KİT hisse senetlerinin gelir ve serveti düşük olanlarca satın alınmasının özendirici bazı tedbirlerle teşvik edilmesi gereklidir.

32 A. k., s. 95.

33 Sarıaslan, H./Erol, C., "Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistemik Bir Yaklaşım Önerisi", *TOBB*, Ankara, 1993, s. 7.

İkincisi, geniş kitlelerin hisse senedi sahibi yapılması, bu amaçla mevcut tasarrufların ekonomiye yönelmesini sağlayacağı gibi, bu kitleleri hisse senedi satın almak amacıyla ek tasarruf imkânı yaratmaya da zorlamaktadır. Böylece, salt bir sosyal amaçtan ekonomik sonuçlar elde edilmesi mümkün olacaktır.

Üçüncüsü, özelleştirmede izlenen bir diğer sosyal amaç ise KİT çalışanlarının hisse senedi almasının teşvik edilmesi, başka bir deyişle KİT'lerin mülkiyetine çalışanların ortak edilmesi, aynı zamanda mülkiyet ve emek faktörlerini birleştirerek iş anlaşmazlıklarını azaltması ve verimliliği yükseltmesi bakımından da önem arz etmektedir.

3.2.1.3. Sermaye Piyasasını Geliştirmek ve Tasarrufların Daha Büyük Oranda Hisse Senetlerine Yönelmesini Teşvik Etmek

Sermaye piyasası, uzun vadeli kredi arzıyla kredi talebinin karşılaştığı piyasalardır. Dar anlamda sermaye piyasası, hisse senetleri ve tahvillerin alınıp satıldığı örgütlenmiş, "birincil" ve "ikincil" piyasalardan oluşmaktadır. Piyasaya yeni sürülen hisse senedi ve tahviller "birincil" piyasada, önceden çıkarılmış menkul değerler ise "ikincil" piyasada işlem görmektedir.

Geniş anlamda sermaye piyasası, kredi, hisse senedi, tahvil ve altın gibi her türlü menkul değerlerin bütün alım satımını içermektedir³⁴.

Sermaye piyasasının özellikle belirtilmesi gereken şu yararları vardır:

i) Başarılı kuruluşların menkul değerleri talep edileceğinden, tasarrufların buralara kayarak verimli kullanılmasını sağlar.

ii) Hisse senetleri ve tahvillerin satışında yardımcı olmak suretiyle, öz kaynakları yetersiz olan şirketlere ek kaynak sağlamış olur.

iii) Üretim araçları üzerinde mülkiyeti yaygınlaştırdığı gibi, küçük tasarruf sahiplerine de cazip gelir elde etme olanağı sağlar.

Gelişmiş ülkelerdeki sermaye piyasası, KİT'lerin hisse senetleri satışı yönüyle özelleştirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Gelişmemiş ülkelerde ise sermaye piyasasının temel sorunlarından birisi, menkul kıymet arzındaki yeniliktir. Bu bakımdan, az gelişmiş ülkelerde özelleştirme vasıtasıyla sermaye piyasasını geliştirmek büyük önem taşımaktadır.

3.2.2. Özel Amaçlar

Özel amaçları beş başlık altında şöyle sıralayabiliriz:³⁵

3.2.2.1. Kamu Tekellerini Kaldırarak Rekabete İmkân Vermek

Özelleştirme politikasının temel amacı, piyasa ekonomisini güçlendirmek ve ona işlerlik kazandırmaktır. Bu bağlamda, piyasada rekabet koşullarının sağlanması ve teknelci eğilimlerin önlenmesi büyük önem arz etmektedir. Çünkü, özellikle tekel konumunda olan KİT'ler, zararlarının genel bütçeden karşılanması nedeniyle iflas tehlikesi ile karşı karşıya bulunmadıklarından, kalite ve fiyat konusunda piyasa taleplerine duyarlı olmaları beklenemez.

Ancak, piyasa ekonomisini geliştirmek ve kaynak kullanımında etkinliği gerçekleştirmek, kamu tekellerini özel sektör tekelleri haline getirmemeyi de gerektirir. Bu nedenle, KİT'leri özelleştirirken tekelliliği önleyecek hukuki ve ekonomik tedbirlerin alınması, piyasa mekanizmasının güçlenmesi bakımından önem taşımaktadır.

3.2.2.2. Kamu Sektörünün Dış Finansman (Borçlanma ve Bütçe Transferleri) İhtiyacını Azaltmak

Genelde KİT'ler, ekonomik yönden kendi kendilerine yetmemekte, gelirlerinin giderlerini karşılayamadığı ölçüde hazineden ve genel bütçeden yardım almaktadırlar. Bu durum, kamu finansman açığının büyümesine ve dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereksiniminin artmasına yol açmaktadır. Devlet, KİT'lerin özelleştirilmesi halinde bu tür baskıdan kurtulmuş olacaktır.

Öte yandan, KİT'ler özellikle az gelişmiş ülkelerde enflasyonun artmasında önemli etkileri olan kuruluşlardır. Çünkü, KİT'lerin finansman açığının genelde olduğu gibi hazineden karşılanması ya da KİT ürünlerine sık sık zam yapmak suretiyle kapatılması enflasyonu artırmaktadır.

Bundan dolayı, özelleştirmeyi deflasyonist bir faktör olarak görmek mümkündür. Çünkü, özelleştirme, mal ve hizmetlerin gerçek maliyetlerine ulaşmak bakımından önem taşımaktadır.

3.2.2.3. Hazine veya KİT'lerin Kendileri İçin Ek Fon Yaratmak

Hükümetler, gelir sağlamak amacıyla da KİT'lerin bir kısmının özelleştirilmesini isteyebilirler. Böylece, hazineye veya kendisi var olmayı sürdüren sadece işletmesi

özelleştirilen KİT'e fon yaratmak mümkün olacaktır. Ayrıca hükümetler, kimi zaman kamu borçlarını ödemek amacıyla da, KİT'lerin özelleştirilmesini istemektedirler.

3.2.2.4. Yabancı Sermaye Katkısını Sağlayarak KİT'lerin Verim Düzeyini Yükseltmek

Yabancı sermaye, bir ülkede dolaysız yatırımlar ile portföy yatırımlardan oluşur. Dolaysız yatırımlar; bir ülkeden diğerine transfer edilen sermayenin o ülkede doğrudan veya iştirak halinde yatırım yapması ve yatırımın yönetimine katılması demektir. Bu tür yatırımlar, günümüzde genellikle çok uluslu şirketler tarafından gerçekleştirilmektedir.

KİT'lerin özelleştirilmesi, yabancı sermaye yatırımları bakımından da önem arz etmektedir. Çünkü, yabancı sermaye katkısıyla yeni ve modern teknolojileri transfer etmek ve bu suretle KİT'lerin verim düzeyini yükseltmek mümkün olabilir.

Portföy yatırımları ise tasarruf sahiplerinin bir faiz veya dividant geliri elde etmek için uluslararası sermaye piyasalarından menkul değerler satın almalarını ifade etmektedir. Bir ülkede KİT'lere ait hisse senetlerini dünyanın önde gelen borsalarında (New York, Tokyo, Londra vb) satışa sunmak suretiyle, yabancı sermayenin yatırım yapmasını sağlamak mümkündür.

3.2.2.5. KİT'lerde Gizli İşsizliği Ortadan Kaldırmak

Bilindiği üzere KİT'ler, çeşitli siyasi müdahalelere maruz kalmaktadır. "Politik yandaşlık" ve "partizanlık" gibi faktörler, KİT'lerin istihdam politikasını olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu nedenle KİT'ler, zaman içerisinde gizli işsizliğin yoğunlaştığı kurumlar haline gelmişlerdir. Bu koşullarda, yani siyasi müdahaleler devam ettiği müddetçe, KİT'lerde aşırı boyutlarda seyrettiği bilinen istihdam şişkinliğinin rasyonel ölçülere çekilmesi mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla, özelleştirme KİT'lerdeki istihdam politikasını olumlu yönde etkileyecektir.

3.3. Özelleştirme Yöntemleri

KİT'lerin özelleştirilmesi yöntemlerini iki grupta toplayabiliriz.³⁶

36 Atasoy, V., "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu", Nuru Matbaacılık, Ankara, 1993, s. 187-189.

3.3.1. Borsada Satış Yoluyla Özelleştirme

Bu yöntemle göre, özelleştirilecek KİT'lerin hisselerinin direkt halka satışı söz konusudur. Yani hisse senedi, özel hukuka göre kurulmuş KİT'lere gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması için çıkarılan bir menkul kıymettir. Hisse senetlerinin satışında bir "mülkiyet" değişimi söz konusudur. Bu bağlamda, hisse senetleri satışı gerçek anlamda bir özelleştirme yöntemi olmaktadır.

Hisse senetlerinin borsada satışı genelde iki şekilde olmaktadır:

3.3.1.1. Hisse Senetlerinin Halka Satış Yoluyla Arzı

Bu yöntemle, özelleştirilecek şirketin hisseleri direkt halka arz yoluyla satılmaktadır. Bunda amaç, hisse senetleri sahiplerinin sayısını artırmaktır. Hisse senetleri nama yazılı veya hamiline ait olabilir. Bu yöntemin avantajları, kolay, şeffaf ve esnek olması arz ve talebi dengelemesidir.

3.3.1.2. Sermaye Artırımı

Özellikle karma ekonomi şirketlerinde uygulanan bu yöntemle göre, söz konusu şirketlerde sermaye artırımı yoluna gidilerek, özel hisse sahiplerine daha fazla pay ayrılmak suretiyle şirkette bulunan kamu sermayesi oranı azaltılmaktadır.

3.3.2. Piyasa Dışı Satış Yoluyla Özelleştirme

Özelleştirilmesine karar verilen KİT'lerin satışında piyasa dışı satış yöntemlerinin uygulanması da söz konusu olabilir. Bu yöntemle özelleştirme genelde 2 şekilde gerçekleşmektedir:

3.3.2.1. Blok Satış Yöntemi

Mikro nedenlerin yanında (örneğin, halka açılması mümkün olmayacak kadar küçük şirketler ile yarım kalmış tesisler gibi) sermaye piyasasının gelişmemiş olması da, blok satış yönteminin uygulanmasını gerektirebilir. Blok satış yöntemi, özelleştirilecek şirketin hisselerinin bir kısmının ya da tamamının pazarlık usulü ile satılmasıdır.

Bu yöntemle yapılan satışlarda, hükümet tarafından özelleştirilecek şirketler ilanla duyurulmaktadır. Yapılan müracaatlar incelendikten sonra talep sahipleri ile görüşmelere başlanılmaktadır.

Ancak, blok satış yöntemine genelde, hisse senetlerinin blok satışına karşı da özeldir kamuoyunun tepkisi olumsuz yöndedir. Çünkü, blok satışında satış pazarlık yöntemi ile yapılması ile kamuoyundan saklı tutulması, "devlet malının imtiyazlı çevrelere devredildiği" şüphesinin artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, kamu oyun-da bu tür şüpheli durumların oluşmasına engel olmak ve rekabet koşullarının sağlanması için açık artırma sistemi ile satış yöntemine başvurulması daha doğru olacaktır.

Blok satışta sürdürülen görüşmelerde ve tekliflerin değerlendirilmesinde, gözönünde bulundurulmuş kriterlerin başlıcaları şunlardır:

- Fiyat/ödeme koşulları,
- Uzmanlık, tecrübe-birikim,
- Teknolojik yenilik,
- İstihdam politikası ve eğitime yaklaşım,
- İhracat ve döviz kazandırma potansiyeli,
- Yatırım projeleri,
- Yönetici ve işçilere hisse devri.

3.3.2.2. Yönetici ve İşçilere Hisse Devri

Özelleştirmede piyasa dışı satışın bir diğer şekli de çalışanlara hisse devri yoluyla satıştır. Bu tür satış ile özelleştirilmesine karar verilen KİT'lerin mülkiyeti ve yönetim kontrolü bu işletmelerde çalışanlara devredilmektedir.

Yönetici ve işçiler, kendi kaynaklarını kullanarak veya borçlanmak suretiyle çalıştıkları işletmelere sahip olabilirler. Genelde çalışanların kazanç düzeylerinin tasarruf için yeterli olmaması nedeniyle, bu yöntemin gelişmekte olan ülkelerde uygulanması pek mümkün görünmemektedir. Bazı durumlarda finansman ihtiyacının devlet tarafından karşılanması da sözkonusu olabilir.

Bu yöntemin çalışanlar üzerindeki başlıca etkileri şöyle sıralanabilir:

- i) Çalışanların motivasyonunun, işletme ile ilgili kararlarda söz sahibi olmalarından doğan sahiplenme güdüsü ile artması.
- ii) İşletme sahipliğinin çalışanlara devrinin, çalışanın toplu pazarlık sırasında taleplerinde daha makul, uyuşmazlıkların çözümünde daha ılımlı hareket etmesini olanaklı kılacağından, işletmenin ve yönetiminin geliştirilmesinde önemli rol oynaması.
- iii) Çalışanlara hisse devretmek suretiyle, özelleştirmeye karşı çalışanlardan gelecek tepkilerin en aza indirilmesi.

Ancak, çalışanlara hisse devredilmesi yöntemi, işletmelerde verimliliğin artmasında ve sosyal barışın sağlanmasında etkili olmasına rağmen, hükümetler tarafından pek tercih edilmemektedir. Çünkü hükümetler, genelde KİT'leri özelleştirmek suretiyle kaynak yaratmayı amaçladıklarından, bu yöntemin uygulanması yönünde finansal destek vermezler.

IV. İKTİSADİ POLİTİKALAR VE ÖZELLEŞTİRME

F. Almanya'da özelleştirme uygulamaları incelenmeden önce özelleştirmenin iktisadi doktrinler içerisindeki yeri ve önemini ele alınması, bu konunun daha iyi anlaşılması bakımından yararlı olacaktır. Bu nedenle, aşağıda kapitalist doktriner görüşler ve uygulamalar çerçevesinde özelleştirme konusu ana hatlarıyla irdelenmektedir.

Tarih içerisinde kapitalist doktrinin gelişimi; ticari kapitalizm, sınai kapitalizm, müdahaleci kapitalizm ve rekabetçi kapitalizm şeklinde olmuştur.

4.1. Ticari Kapitalizm ve Merkantilistler

Ticari kapitalizm dönemi iktisat tarihinde ve iktisadi düşüncede Merkantilist dönem olarak nitelendirilmektedir. Merkantilizm, 16. ve 17. yüzyıllarda Batı Avrupa'da etkinlik kazanan bir ekonomik doktrindir. Merkantilizmin doğuşunun temelinde ulusal devletin ortaya çıkması, uluslararası ticaretin gelişmesi ve ticaret sermayesinin güç kazanması bulunmaktadır.

Merkantilistler, ihracatı teşvik yoluyla altın birikimini sağlamak ve ulusun servetini ve gücünü artırmayı amaç edinmişlerdir. Bu nedenle, devletin ekonomik faaliyetlerine büyük önem veriyorlardı. Merkantilist dış ticaret politikasının ana hatlarını; hazinenin altın ve gümüş varlıklarını artırması olduğu görüşünden hareketle, ihracatın özendirilmesi, sanayide yerli hammadde kullanımının sağlanması için hammadde ihracatının yasaklanması, ithalatın yüksek gümrük vergileri ve yasalarla kısıtlanması, nitelikli işçilerin göç etmesinin engellenmesi, nitelikli işçilerin yurt dışından ülkeye gelmesinin teşvik edilmesi gibi önlemler teşkil etmektedir³⁷.

Müdahaleci ve korumacı bir ekonomik politikanın savunucusu olan Merkantilist uygulama ve teorideki etkinliği, sanayi devriminin gerçekleştiği 18. yüzyıl sonlarına kadar azalarak sürmüştür.

Merkantalizm, Avrupa'nın her ülkesinde farklar gösteren bir iktisat politikası sistemi olmuş, tek düze bir düşünce sistemi olmamıştır.

37 Kazgan, K., "İktisadi Düşünce", Remzi Kitabevi, İstanbul, 1991, s. 28-35.

İngiliz-Hollanda Okulu, Fransız Okulu (Kolberizm), Alman okulu (Kameralistler) ve İtalyan-İspanyol Okulu, ülkeye göre değişen Merkantilist düşüncenin temelini teşkil etmektedirler³⁸.

Merkantilizmin Almanya-Avusturya türüne Kameralizm adı verilmiştir. Kameralistler, devlet maliyesi ve yönetimi konularına önem vermiş; ticari genişlemeden çok sanayileşmeyi desteklemişlerdir. Amaçları yerli sanayii geliştirmek ve kendi kendine yeterli bir ekonomi yaratmaktır³⁹.

4.2. Liberal Kapitalizm: Fizyokratlar, Klasik Okul ve Neo-Klasik Okulu

Liberalizm dini inançlarda, politik faaliyette ve iktisadi yaşamda kişisel serbestliği ve bireysel davranışların özgürlüğünü savunan dünya görüşüdür. Liberalizm, iktisadi alanda, ithalat serbestliğini, gümrük vergilerinin indirilmesini, serbest rekabeti savunmuş ve devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmıştır. "Laissez-faire" (Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) sözü iktisadi liberalizmin ana ilkesi olmuştur. Laissez-faire, 18. yüzyıl sonunda İngiltere'de ve Fransa'da ticari kapitalizmin iktisadi düşüncesi merkantilizme tepki olarak ve yeni doğan sınıai kapitalizmin sözcülüğünü yaparak ortaya çıkmıştır. Yeni yükselen kapitalist girişimci sınıf, toplumda kendi faaliyetini sınırlayacak bütün kayıtlara karşıydı. Merkantilizmin tekellerine, kamu denetimine, soyluların toprak mülkiyetinden doğan gücüne karşı çıkan bu sınıf, kendi çıkarı için özgürlük, bireysel girişim ve bireysel denetim istiyordu⁴⁰.

Kurdukları iktisat teorisinin çözümlene niteliği ne olursa olsun, laissez-faire düşüncesini savunanlar üç iktisat okulunda toplanmaktadır: Fizyokratlar, Klasik Okul ve Neo-klasik Okul. Bu düşünce akımının ilk savunucuları olan Fizyokratlara göre iktisadi yaşamda bir "doğan düzen" mevcuttur. Bütün iktisadi olayların düzenleyicisi doğal düzen olduğuna göre devletin ekonomiye müdahalesine gerek yoktur. İktisadi liberalizm öncülüğünün Fizyokratlar tarafından yapılmış olmasıyla birlikte, bu konudan esaslı fikirler Klasik Okul mensuplarınca ileri sürülmüştür. Klasik okulun ünlü temsilcisi ve modern ekonominin kurucusu olarak kabul edilen Adam Smith (1723-1790), ekonomide herkesin kendi çıkarlarını maksimum kılmaya çalışırken, toplumsal çıkarın da maksimum olacağını öne sürmüştü ve ekonomide "gizli el" (Invisible Hand) aracılığıyla gerçekleştirilen bir doğal düzen bulunduğunu savunmuştur. Bu nedenle birey, iktisadi davranışlarını istediği biçimde düzenleyebilmeli, devlet iktisadi yaşama müdahale etmemelidir. Piyasadaki arz ve talep mekanizmasının toplumsal ve ekonomik bakımından en yararlı ve verimli sonuçları yaratacağını ileri süren A. Smith, devletin

38 A. k., s. 33.

39 Himmelmann, G., a.g.e., s. 32-36; Von Loesch, A., a.g.e., 12-15.

40 Von Loesch, A., a.g.e., s. 9-10.

görevlerinin iç ve dış güvenliğin sağlanması ve adalet hizmetlerinin gerçekleşmesi ile sınırlandırılmasını savunmuştur⁴¹.

4.3. Müdahaleci Kapitalizm ve Keynes

İktisadi liberalizm, 1929 dünya ekonomik krizi ile birlikte, yerini yavaş yavaş müdahaleci kapitalizme bırakmıştır. Klasik iktisatçılar, ekonomide tam istihdam denge düzeyinden sapmalar halinde otomatik bir mekanizma ile ekonominin yeniden dengeye kavuşacağını ileri sürmüşlerdir.

Ancak, 1929 dünya ekonomik krizi, klasik tam istihdam denge teorisinin yetersizliğinin anlaşılmasında önemli etken olmuştur. 1929 dünya ekonomik krizini ve bu dönemde ortaya çıkan yaygın işsizliği yaşayan, bunalımın sonuçlarını somut olarak gören J. M. Keynes (1883-1946), devletin şiddetle ekonomiye müdahalesini şiddetle savunmuştur.

Böylece Keynes, Klasik ve Neo-Klasik iktisat okullarının aksine kapitalizmin otomatik olarak tam istihdamı sağlayamayacağını savunurken, ekonomideki işsizlik ve durgunluğun giderilebilmesi için devletin özellikle maliye politikası yoluyla ekonomiye müdahalesini zorunlu görüyordu. Keynezyen iktisat, başlıca maliye, para ve kredi, dış ticaret, dolaysız kontroller ve kamu girişimciliği politikalarından yararlanılarak sosyal refahın daha üst bir düzeye yükseltilebileceğini savunmuştur⁴².

Bununla birlikte, ne Keynes ne de kendisini izleyen Keynezyen iktisatçılar kapitalizme karşıdır; aksine, tam istihdamı sağlamak bakımından yetersiz kalan sistemin, bu aksaklığını gidererek yaşamasını sağlamak amacındadır. Keynes'in görüşleri iktisat biliminde bir devrim olarak nitelenmiş; 1950'li ve 1960'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerde uygulanmış ve oldukça başarılı sonuçlar elde edilmiştir.

Keynezyen iktisat politikası, 1960'lı yılların sonlarına doğru ve özellikle 1970'li yıllarda karşılaşılan iktisadi sorunların çözümünde yetersiz kaldığından giderek önemini yitirmeye başlamıştır. Bu yıllarda Keynezyen iktisat politikası, devletin fonksiyonlarının artması, boyutlarının genişlemesi neticesinde ortaya çıkan sorunlar karşısında çözüm önerememiştir. Bu nedenle, 1970'li yılların sonlarına doğru temelde Klasik İktisat ilkelerine dayalı, ancak onu bazı yönlerden eleştiren ve yeniden yorumlayan başka iktisat politikalarının uygulanmasına geçilmiştir.

41 Bkz. Smith, A., "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", *Masterworks of Economics*, cilt 1, McGraw-Hill Book Company, birinci baskı 1973, p. 163-179.

42 Bkz. Keynes, J. M., "The General Theory of Employment Interest and Money", Macmillan, London, 1967, p. 378.

4.4. Rekabetçi Kapitalizm

Monetarizm, Rasyonel Beklentiler Teorisi, Arz-Yönlü İktisat, bu iktisat politikalarının başlıcalarını teşkil etmektedir. Devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve rekabetçi piyasa oluşturulması, bu iktisat politikalarının temel ortak özelliklerinden birini oluşturmaktadır.

1980'li yıllarda gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konan ve en çok tartışılan Monetarizm öğretisidir. Chicago Üniversitesi Ekonomi Profesörü olan Milton Friedman (1912 -), Chicago Ekonomi Okulu'nun kurucusu olarak da bilinmektedir. 1976 yılı Nobel Ekonomi ödülü sahibi olan Friedman, piyasa ekonomisinin en kuvvetli savunucularının toplandığı Chicago Okulu'nun temel öğretisi olan Monetarizm öğretisinin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

Friedman'a göre piyasada rekabet koşulları sağlanmalı ve monopol eğilimleri önlenmelidir. Friedman, piyasanın kendiliğinden işleyişi ile istihdam, bölüşüm ve üretim gibi temel sorunların çözüleceğini savunmaktadır. Friedman'a göre istikrarsızlığın nedeni piyasaya dışarıdan yapılan müdahaledir. Para arzının hükümetlerce gereksiz yere ve aşırı ölçüde artırılması, istikrarsızlıklara neden olmaktadır. İstikrarsızlığın önlenmesi, başka bir deyişle, piyasa dengesinin sağlanması için para politikalarına ağırlık verilmesiyle birlikte, devletin ekonomiye müdahalesi en aza indirilmeli ve rekabet ortamı sağlanmalıdır⁴³.

Sonuçta, devletin yol gösterici eli olmadan piyasa ekonomisinin istikrarsız olduğunu savunan Keynezyen iktisat politikasının yerini, askeri harcamalar dışında kalan alanlarda devletin ekonomideki rolünün en aza indirilmesini savunan Friedman'ın Monetarist iktisat politikası almıştır. Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kredi kurumlarının destekleyici ve yönlendirici çabalarıyla, bu iktisat politikası gelişmekte olan ülkelere de yayılmaktadır.

Monetarist iktisat politikası, 1980'li yıllarda ABD'de Başkan Reagan, İngiltere'de ise Başbakan Thatcher dönemlerinde uygulanmış ve önemli etkileri olmuştur. Özellikle kamu ekonomisinin etkinliğini azaltacak ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak özelleştirme uygulamaları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede büyük ilgi gördü. Gelişmiş ülkelerden Japonya, Kanada, Avusturya ve birçok AT ülkesi; gelişmekte olan ülkelerden Arjantin, Brezilya, Meksika ve Şili bu konuda örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca, reel sosyalizmin çökmesiyle birlikte eski Doğu Bloku ülkelerinde başlatılan piyasa ekonomisine geçiş sürecinde özelleştirme uygulamaları gündeme gelmiş bulunmaktadır.

43 Friedman, M., "Capitalism and Freedom", The University of Chicago Press, Chicago, 1962, s. 9.

V. ALMANYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Bilindiği gibi, Almanya, İkinci Dünya Savaşı sonrasında iki ayrı devlete bölünmüştü. Doğu Almanya'da uygulanan sosyalist rejim gereği olarak mevcut özel işletmeler devletleştirilirken; piyasa ekonomisinin uygulandığı F. Almanya'da (Batı Almanya) bunun tam karşıtı bir politika izlenmiştir. Nitekim, bu politikanın gereği olarak çeşitli dönemlerde özelleştirme programları da uygulamaya konulmuştur.

5.1. F. Almanya'da (Batı Almanya) Özelleştirme Uygulamaları

İkinci Dünya Savaşı sonrasında günümüze kadar F. Almanya'da sürdürülen özelleştirme faaliyetlerini incelemeye önce, bu ülkedeki yönetim yapısının açıklanması yararlı olacaktır.

Yönetim sistemi federal devlet (Bund) olan Batı Almanya, 11 eyaletten (Länder) oluşuyordu. Yasama yetkisinin büyük ölçüde federal devletin yetki alanında olmasına karşılık, yönetim yetkilerinin önemli bir bölümü eyaletlerde toplanmıştır. Böyle bir yönetim yapısı çerçevesinde eyaletler ve belediyeler de, temel müdahaleci konumunda olan federal devlet gibi etkin bir şekilde KİT'lere iştirak etmişlerdir. Ancak, eyaletler ve belediyeler düzeyinde özelleştirme uygulamaları çok sınırlı olduğu için, bu çalışmamız federal devlet düzeyindeki KİT'leri kapsamaktadır. Eyaletlerin ve belediyelerin özelleştirme konusunda çok çekingen davrandıkları görülmektedir. Bunun temel nedeni, eyaletlerin ve belediyelerin özelleştirme sonucunda federal devlet karşısında güçlerinin bir bölümünü kaybedecekleri endişesini taşımalarıdır.

Federal devlet düzeyinde ilk özelleştirme uygulamaları 1959-1965 yılları arasında başlatılmıştı. 1957 yılı itibarıyla, Alman Demiryolları (Deutsche Bundesbahn) ile Alman Posta İşletmesi (Deutsche Bundespost) gibi iki büyük kamu işletmesinin yanı sıra 5 büyük KİT, Almanya'da federal devlet düzeyindeki kamu sektörünün odak noktasını oluşturuyordu. Bunlar, 1923 yılında kurulan VIAG (enerji ve kimya), 1929 yılında kurulan Veba AG (enerji, kimya ve metalurji), 1937 yılında kurulan Volkswagen AG (otomobil), 1937 yılında kurulan Salzgitter AG (demir-çelik) ve Saarbergwerke AG (kömür madenleri) işletmeleriydi⁴⁴.

Özellikle Prusya Maden Ocakları'nın (Preussag) tamamen, Volkswagen otomobil şirketi ile Veba adlı bir enerji şirketinin kısmen özelleştirilmesi, 1959-1965 döneminde gerçekleştirilen en önemli özelleştirme uygulamalarıdır⁴⁵.

1966-1982 dönemindeki sosyal demokrat ağırlıklı hükümetlerin izlediği politikalar sonucu, kamu sektöründe büyüme görüldü. Federal devlet bu dönemde özel

44 Himmelmann, G., a.g.e., s. 50.

45 Frankfurter Institut, "Privatisierung-auch im Westen", 1993, s. 10.

hukuka göre kurulmuş 90 tane şirkete doğrudan iştirak ettiği gibi, çok sayıda dolaylı iştirakleri de gerçekleştirmiştir. Nitekim, federal devlet tarafından gerçekleştirilen dolaylı iştiraklerin sayısı 422'den (1962) 920'ye (1983) yükselmiştir⁴⁶.

1982 yılında iktidar olan Hıristiyan Demokrat Helmut Kohl hükümeti, dünya konjktürüne de uygun olarak özelleştirme programını yürürlüğe koymuştur. Ancak geniş kapsamlı özelleştirme uygulamaları, 1985 yılında uygulamaya konulan bir program çerçevesinde başlatıldı. Kohl hükümeti, daha sonraki yıllarda değişen koşullara göre hazırlanan başka özelleştirme programları da uyguladı. 1985 yılında uygulamaya konulan özelleştirme programı, daha sonraki özelleştirme programları için de geçerli olan şu temel ilkeleri kapsıyordu:⁴⁷

- Devletin iktisadi yaşamda aktif rol alması ancak kamu menfaatlerinin gerektirdiği ve hedeflenen amaçların başka türlü gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı durumlarda sınırlı olmalıdır.
- Devletin iktisadi faaliyetleri özel sektörü tamamlayıcı nitelikte olup, onun yerini almamalıdır.
- Özelleştirme uygulamaları, sermaye piyasalarında herhangi bir karışıklığa sebebiyet vermemek amacıyla tedrici yapılmalı ve zarar eden kamu işletmeleri ise mali durumları düzeltilmeden özelleştirme kapsamına alınmamalıdır.

Neticede, federal devletin doğrudan ve dolaylı iştirak ettiği KİT'lerin sayısı 1989 yılı sonu itibarıyla 132'ye indirilmiş ve gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarından 9,7 milyar mark gelir elde edilmiştir⁴⁸. (Bkz. Tabo: 1)

Ayrıca devlet, özelleştirilen şirketlerdeki sermaye artırımlarına katılmamış ve böylece kamu mülkiyetindeki hisse senedi miktarı nisbi olarak azalmıştır. Salzgitter AG'deki KİT'ler halka hisse senedi satış yöntemiyle özelleştirilmiştir.

Kohl hükümeti, 1991 yılında yeni bir özelleştirme programı yürürlüğe koymuştur. Bu program, 1982-1990 dönemindeki özelleştirme uygulamaları sonrasında federal devletin mülkiyetinde bulunan KİT'lerin ağırlık noktasını teşkil eden Alman Demiryolları (Deutsche Bundesbahn), Alman Posta İdaresi (Deutsche Bundespost), Alman Havayolları (Lufthansa AG) ve kamu bankalarının özel sektöre satışını öngörmektedir.

46 Himmelmann, G., a.g.e., s. 50.

47 OECD, "Germany 1991/1992," Paris, 1992, p. 55.

48 OECD, "Germany 1989/1990", Paris, 1990, p. 40.

Tablo: 1 1984-89 Döneminde Özelleştirilen KİT'ler*

Özelleştirilen KİT'ler	Açıklamalar	Özelleştirme Gelirleri (Milyar Mark)
1984-86 Veba AG	Kamu sermayesinin oranı % 43.7'den % 25.5'e azaltıldı.	0.8
1986 VIAG AG	Kamu sermayesinin oranı % 87.4'ten % 47.4'e azaltıldı.	0.7
VW AG	Kamu sermayesinin oranı % 20'den % 16'ya azaltıldı.	0.1
Industrieverwaltungsgesellschaft AG	Kamu sermayesinin oranı % 100'den % 55'e azaltıldı.	0.2
1987 Veba AG	Tamamen özelleştirildi.	2.4
Deutsche Lufthansa AG	Kamu sermayesinin oranı % 74.3'ten % 65.4'e azaltıldı.	0.1
1988 VW AG	Tamamen özelleştirildi.	1.1
VIAG AG	Tamamen özelleştirildi.	1.2
Deutsche Verkehrskreditbank AG	Federal Alman Demiryolları'nın payı % 100'den % 75.1'e azaltıldı.	0.1
1989 Schenker & Co GmbH	Federal Alman Demiryolları'nın payı % 100'den % 75.1'e azaltıldı.	0.1
Deutsche Lufthansa AG	Kamu sermayesinin oranı % 65.4'ten % 51.6'ya azaltıldı.	0.1
Deutsche Siedlungs-und Landesrentenbank	Kamu sermayesinin oranı % 99'dan % 51'e azaltıldı.	0.2
Salzgitter AG	Tamamen özelleştirildi.	2.5
Deutsche Industrieanlagen GmbH	Tamamen özelleştirildi.	0.1
TOPLAM GELİR		9.7

* Federal devlet payları satıldı.

Kaynak: OECD, "Germany 1989/1990," Paris, 1990, s. 41.

Yine aynı programa göre, "Deutsche Bundespost" un posta ve telefon hizmetlerinin özelleştirilmesi planlanmış olup, bu kamu tekelinin haberleşme, posta ve posta bankacılık olmak üzere üç sermaye şirketine bölünmesi öngörülmüştür. Şimdiki haberleşme ve postacılık hizmetlerindeki tekel, 5 yıllık bir geçiş dönemi sonunda sona erecektir. Uzun dönemde şirkette özel sektör hisseleri ağırlıkta bulunacak tekel kaldırılana kadar kamu, çoğunluk hisselerine sahip olacaktır. Ayrıca federal devlet, posta ve telefon sektörlerinde etkin bir altyapıyı temin etmeyi garantileyecektir. Öte taraftan, Temmuz 1992'de "Deutsche Lufthansa AG"deki kamu payı önemli ölçüde azaltılmıştır. Böylece, 1982'de % 80 olan kamu payı % 52'ye düşürülmüştür. Ağustos 1992'de ise bir kamu bankası olan "Berliner Industriebank AG" özelleştirilmiştir. Ayrıca, 1989'da kısmen özelleştirilen "Deutsche Siedlungs - und Landesrentenbank" adlı bir başka kamu bankasının orta vadede tamamen özel sektöre devredilmesi öngörülmektedir⁴⁹.

Özellikle 1980'li yıllardan itibaren Batı Almanya'da federal devlet mülkiyetinde bulunan KİT'lerin özelleştirilmesinde önemli adımlar atılırken, daha önce de belirtildiği gibi, aynı dönemde eyaletler ve belediyeler mülkiyetinde bulunan KİT'lere yönelik özelleştirme uygulamaları sınırlı kalmıştır.

5.2. Doğu Almanya'da özelleştirme Uygulamaları

İki Alman devletinin birleşmesi sonrasında Doğu Almanya'da başlatılan piyasa ekonomisine geçiş sürecinin temel özelliği, geniş kapsamlı bir özelleştirme programının uygulanmasıdır.

Bilindiği gibi, birleşme öncesinde Doğu Almanya'da artan toplumsal huzursuzluk ve özellikle Berlin Duvarı'nın yıkılmasından sonra Batı Almanya'ya doğru başlayan göçün büyük boyutlara ulaşması, birleşme sonrasında Doğu Almanya'da en kısa zamanda piyasa ekonomisi mekanizmalarının uygulamasını ve ticaret ile sermaye hareketleri için konvertible bir paraya sahip olunmasını zorunlu kılmıştır.

Bu nedenle, Doğu ve Batı Alman devletlerinin birleşme sürecinin temel taşlarını oluşturan iki anlaşmadan biri olan Ekonomik, Sosyal ve Para Birliği Anlaşması (1 Temmuz 1990), Alman Birliği'nin Kurulması Anlaşması'nda öngörülen resmi birleşme tarihinden (3 Ekim 1990) önce yürürlüğe girdi.

Kırk yıl sonra duvarların yıkılmasının Alman halkında yarattığı duygusal coşku kısa sürede yerini ekonomileri, para sistemleri ve kuramsal yapıları birbirinden farklı iki Alman devletinin birleşmesinden doğan sorunlara bıraktı.

49 Karluk, S. R., "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme", Esbank, İstanbul, 1994, s.167-168.

Piyasa ekonomisi uygulamasına geçildikten sonra Doğu Almanya'da üretilen mal ve hizmetler, üstün kaliteli Batı Alman mal ve hizmetleri karşısında rekabet edemedi ve talep olmayışından satılamadı. Sonuçta, Doğu Alman ekonomisi çökme tehlikesi ile karşı karşıya kaldı. Bunun temel nedenlerinin başında verimlilik, maliyet ve tüketici taleplerinin göz ardı edilerek, KİT'lerin merkezi plan sistemine göre rekabetin olmadığı bir ortamda üretim yapması geliyordu. Bu nedenle, Doğu Alman ekonomisinin temelini teşkil eden 8000 KİT'in rekabetçilik ilkesine göre yeniden yapılanması gerekiyordu.

Treuhandanstalt (yedd-i emin kuruluşu), bu şirketlerin mevcut durumlarını, hangilerinin tasfiye edilmesi, hangilerinin iyileştirilmesi gerektiğinin tespit edilmesi ve daha önemlisi bir özelleştirme programının hazırlanması ile görevlendirildi.

Treuhandanstalt'ın kuruluşu birleşme öncesindeki Doğu Alman hükümetinin 1 Mart 1990 tarihli kararına dayanmaktadır. İki Alman devletinin resmen birleşmesinden önce böyle bir kurumun oluşturulmasında, eski Doğu Almanya'da merkezi plan sisteminin değişimi sürecinde mülkiyet ilişkisinin yeniden düzenlenmesi belirleyici olmuştur⁵⁰.

Birlik Anlaşması'nın imzalanmasından sonra Treuhand Kanunu'nda bazı hükümler değiştirilerek, bu kuruma eski Doğu Almanya'daki kamuya ait mal varlığının özelleştirilmesi görevi verildi.

Doğu Almanya'da KİT'lerin özelleştirilmesi, birleşme sonrasındaki dört yıl boyunca kaydedilen önemli aşamalara rağmen, bugün hâlâ Alman kamuoyunda en çok tartışılan konulardan birini teşkil etmektedir. Siyasi partiler, üniversiteler, çeşitli meslek odaları ve sendikalardan oluşan kesimler, özelleştirmenin zorunluluğu üzerinde birleşme beraber, yöntem konusunda görüş ayrılığına düşmektedirler.

Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bulunan Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirme uygulamaları genellikle 1990 yılında başlamış olup, en kapsamlısı eski Doğu Almanya'daki başlatılmıştır. Federal hükümet tarafından birleşme sonrasında uygulamaya konan özelleştirme programının 1994 yılında tamamlanması öngörülmüştü. Böylece, eski Doğu Almanya'da özelleştirme uygulamaları süratle gerçekleştirilirken, diğer Doğu Avrupa ülkelerindeki uygulamalar henüz başlangıç aşamasında olup, önemli sorunlarla karşılaşmaktadır. Başka bir ifadeyle, Batı Alman ekonomisinin büyük desteği olmasaydı, Doğu Almanya bölgesindeki özelleştirme uygulamalarının bugünkü düzeyi diğer Doğu Avrupa ülkelerinden pek farklı olmayacaktı.

50 Beyer, H. / Nutzinger, H. G., "Sanierung und / oder Privatisierung?", Westphal, A. (ed.), *Wirtschaftspolitische Konsequenzen der deutschen Vereinigung*, Campus Verlag, Frankfurt am Main / New York, 1991, s. 251.

5.2.1. KİT'lerin Yapısı

Bugün Alman toplumunda egemen olan görüşe göre Kohl hükümeti, birleşmenin beraberinde getirdiği ekonomik sorunların boyutlarını tam ve doğru olarak değerlendiremedi. Örneğin, Doğu Almanya'da verimlilik oranı başlangıçta Batı Almanya'daki verimlilik oranının yarısı, daha sonra üçte biri olarak hesaplandı. Ama, birleşme sonrasında böyle bir karşılaştırmanın ekonomik yönden hiçbir anlam ifade etmediği anlaşıldı. Çünkü, pazar ekonomisine geçildikten sonra Doğu Almanya'da üretilen mallar, üstün kaliteli Batı Alman malları karşısında rekabet edemedi ve talep olmayışından satılamadı.

KİT'lerin iflas etme tehlikesi ile karşı karşıya kalmasının temel nedenlerinin başında verimlilik, maliyet ve tüketici taleplerinin gözardı edilerek, KİT'lerin merkezi plan sistemine göre rekabetin olmadığı bir ortamda üretim yapması geliyordu.

KİT'lerin ürünlerini satamaması sorunu, eski Doğu Almanya'nın şimdi tarih olan COMECON üyesi ülkelerle olan ticari ilişkilerine de yansdı. Örneğin, 1989'da eski Doğu Almanya, ihracatının % 70'ini Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerine yapıyordu. Birleşik Almanya ise, 1990'ın ikinci yarısında ihracatının yalnızca % 8'ini bu ülkelere gerçekleştirebildi. Bu oran, daha sonra % 4'lere kadar düştü. Sebebine gelince; pazar ekonomisine geçiş sürecindeki eski COMECON üyesi ülkelere döviz yetersizliğinden dolayı üretimin devamı için gerekli olan ithalatın yapılmasında sıkıntı çekilmektedir⁵¹.

5.2.2. KİT'lerin Özelleştirilmesinde Karşılaşılan Sorunlar

Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde Doğu Almanya'daki ekonomik yapının rekabet ilkelerine göre yeniden yapılanması gerekiyordu. Bu nedenle, Doğu Almanya ekonomisinin temelini teşkil eden 8000 KİT'le birlikte, Treuhandanstalt'ın özelleştirme programı kapsamına alınan kamu mal varlıkları şöyle sıralanabilir.⁵²

- Eczaneden kitabevine, marketten lokantaya kadar her türlü ticari işletmeyi kapsayan 30000 işyeri.
- 2 milyon hektar tarım arazisi ve tarım işletmeleri.
- Ormanlar ve orman ürünleri işletmeleri.

51 Dartan, M., "Almanya'da KİT'lerin Özelleştirilmesi Sürecinin 3. Yılı", *Dünya*, 13.4.1993, s. 4; Ayrıca eski Doğu Almanya ekonomik yapısı ile ilgili olarak bkz. Werner, K., "Wirtschaftliche Anpassungsprobleme der DDR im Zuge in die Bundesrepublik Deutschland und die EG", *Kohler-Koch, B. (ed.), Die Ostweiterung der EG: Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die Gemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos Verl. - Ges., 1991, s. 81-91.

52 Köhler, C., "Die wirtschaftlichen Perspektiven in den neuen Bundesländern", *Deutsche Bundesbank (Auszüge aus Presseartikeln)*, No. 26, 1 Nisan 1992, s. 6.

- Su ürünleri işletmeleri.
- Madenler.
- Ve binlerce menkul ve gayrimenkul değerler.

Çok yönlü faaliyetlerine rağmen Treuhand'ın çalışmalarının odak noktasını KİT'lerin özelleştirilmesi programı oluşturmaktadır. KİT'lerin sektörlere göre dağılımına bakacak olursak; bunların 857'si ağır sanayi, 2203'ü yatırım malları, 2000'den fazlası tüketim malları, 1800'ü ticaret ve hizmetler, 160'ı ise tarım ve balıkçılık sektörlerinde faaliyet gösteriyordu. Başlangıçta, KİT'lerin büyüklük açısından ilk 695'i endüstriyel işgücünün % 43'ünü istihdam ediyordu⁵³.

Yeniden yapılan sürecinde Batı Alman sermayesinin hem KİT'leri satın almasını, hem de yeni yatırımlara yönelmesini teşvik etmek amacıyla aşağıdaki sorunların bir çözüme kavuşturulması gerekiyordu:

5.2.2.1. Altyapı Sorunları

Çevre, ulaşım, enerji ve telekomünikasyon gibi altyapı hizmetleri Batı standartlarına uygun bir biçimde gerçekleşmelidir. Bu alanda şimdiye kadar büyük yatırımlar yapılmasına rağmen, altyapı sorunlarının Doğu Almanya genelinde bir çözüme kavuşturulması için zamana ve yeni yatırımlara ihtiyaç vardır. Örneğin, Çevre ve Doğayı Koruma Derneği (BUND), KİT'lerin sebep olduğu doğa tahribatının olumsuz etkilerinin asgari bir düzeye indirilebilmesi için gerekli olan yatırımların tutarını 60 milyar mark olarak hesaplamaktadır. Doğu'da büyük boyutlarda doğa tahribatlarının meydana geldiği yerlerin sayısının 30 bin civarında olduğu tahmin edilmektedir⁵⁴.

5.2.2.2. Mülkiyet Sorunları

Batı Alman sermayesinin Doğu'ya gitmesini teşvik ederken, karşılaşılan sorunlardan biri de mülkiyet haklarına ilişkin belirsizliktir. Alman Birliği'nin Kurulması Anlaşması'nın imzalanmasına kadar en çok tartışılan konular arasında, eski Doğu Almanya'da devletleştirilen gayrimenkuller ve işletmelerin üzerinde kimin hak sahibi olduğunun belirlenmesi olmuştur.

Devletleştirilen gayrimenkullerin ve işletmelerin eski sahiplerinin hakları ne olacaktır. Birleşme sonrası devletleştirme hareketi geçersiz kabul edilince, söz konusu gayrimenkullerin ve işletmelerin yeni sahiplerinin hakları yok mu olacaktır? Bu sorunlara hukuksal çerçevede bir çözüm getirilmesine rağmen, gerek personel, araç ve

53 Dartan, M., a.g.e., s. 4.

54 A. k., s. 4.

gerek yetersizliğinden, gerekse arşivlerdeki belgelerin eksikliğinden dolayı, mülkiyete ilişkin sorunların büyük bir bölümü hâlâ çözülemedi. Şimdiye kadar mülkiyete ilişkin yapılan 1,2 milyon başvurudan, 1992 yılı Eylül ayı sonuna kadar ancak onda biri incelenebildi. İşlemlerin bu tempoda devam etmesi halinde, mülkiyete ilişkin başvuruların incelenmesinin daha 10 yıl kadar süreceği tahmin edilmektedir. Bu da, yatırımcıları olumsuz yönde etkilemektedir. Alman Sanayi ve Ticaret Odaları Birliği (DİTH) tarafından yapılan bir ankete katılan 20 bin Batı Alman yatırımcıdan 8 bini, henüz net bir açıklığa kavuşturulmamış mülkiyet ilişkilerini Doğu'daki yatırım teşebbüslerinde engel olarak görmektedir⁵⁵.

5.2.2.3. Ücretli Sorunu

Başlangıçta, Batı Alman sermayesinin Doğu'daki yatırım teşebbüslerinde önemli bir avantajı, ücretler düzeyinin Batı Almanya'dakine göre çok daha düşük olmasıydı. Doğu'da verimlilik düşük olduğu için, Batı Alman sermayesinin yeni eyaletlerdeki yatırım teşebbüslerinde ücret faktörünün önemi büyüktü.

Kohl hükümeti, birleşmenin birinci yılında Doğu'daki işçilere, Batı'daki işçilerin ücretinin üçte ikisinden daha düşüğünün ödenmemesi kararını aldı. Buna göre Doğu'daki ücretler % 30 - % 50 oranında artırıldı. Doğu'nun Batı'daki üretimin ancak üçte birini yapabilmesine karşın, Doğu'da ücretlerin Batı'dakinin üçte ikisi kadar artırılması; özellikle işverenlerin tepkisine neden oldu. Kohl hükümetinin ücret politikası üç nedenden dolayı sürekli eleştirilmektedir⁵⁶.

Birincisi, Kohl hükümetinin, ücret artış oranının tesbitinde ülkenin ekonomik koşullarından çok, Birleşik Almanya'da 2 Aralık 1990'da yapılan ilk genel seçim hesaplarını gözönünde tutması.

İkincisi, verimlilik oranına göre ücret düzeyinin çok daha yüksek oluşu, KİT'lerin zaten var olan finansman zorluğunu daha da artırdığı gibi, yeni sübvansiyonları da zorunlu kıldı.

Üçüncüsü, rekabet koşullarına göre yeniden yapılanma nedeniyle işsiz sayısının sürekli artış gösterdiği bir ortamda, ücret artışlarının Batı Almanya'ya devam eden işgücü göçünün önlenmesine önemli bir katkısı olmadığı gibi, Doğu'da yatırımlara teşvik edilen özel sektörü de olumsuz yönde etkilemesi.

55 Dartan, M., a.g.e., s. 4.

56 Bkz. Matthes, H., "Die Bewältigung der Folgen des Sozialismus", *Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Köln, Dezember 1991; Deutsche Bundesbank, "Die Wirtschaftslage in Deutschland um die Jahreswende 1991/92", *aus dem Monatsbericht der Deutschen Bundesbank für Februar 1992*; Weber, M., "Bremsen für den Aufschwung Ost", *Börsen-Zeitung*, Frankfurt am Main, 13.9.1992.

Ayrıca, Doğu ile Batı arasındaki ücret farkının genel seçimlerin yapılacağı 1994 yılında kapanmasının beklenmesi, işverenlerin tepkisinin artmasına neden olmaktadır.

5.2.2.4. İşsizlik Sorunu

Treuhand, KİT'lerin rekabet koşullarına göre yeniden yapılanmasının ön koşulu olarak, teknolojinin yenilenmesi ile birlikte, istihdam fazlasının işten çıkarılmasını gerçekleştirmiştir. Çünkü, gereğinden çok fazla işgücüne sahip olan KİT'leri özel sektöre satmak mümkün olmayacaktı. Treuhand, 1 Temmuz 1990'da KİT'lerin özelleştirilmesiyle görevlendirildiğinde, dünyanın en büyük endüstri holdingi konumuna sahipti. KİT'lerde çalışanların sayısı 4,1 milyonu buluyordu. Bu rakam, aynı tarihte ABD'nin en büyük 25 şirketinde çalışanlardan daha fazla idi⁵⁷.

1 Temmuz 1990'da yürürlüğe giren Ekonomik, Sosyal ve Para Birliği Anlaşması'nı takiben işsiz sayısı hızla artmaya başladı. 1992 yılı sonuna kadar KİT'lerde çalışanların % 60'ı işlerini kaybetti. KİT'lerin özelleştirilmesi süreci henüz tamamlanmadığı için, işsiz kalanların sayısı artmaya devam edecektir. Resmi rakama göre, 1992 yılı sonunda Doğu'daki işsizlerin sayısı 1,1 milyona (% 14) ulaştı⁵⁸. Ancak bu rakam, Doğu'daki işsizlerin bir bölümünü yansıtmaktadır. Alman İş ve İşçi Bulma Kurumu, işsiz kaldıktan sonra meslek edinme kurslarına dahil edilen 500.000, istisnalar dışında bir yıl geçerli olmak üzere sözleşmeli personel statüsünde çalışma imkânı sağlanan 350.000 ve kısa devre usulü çalışan 235.000 kişiyi resmi işsiz rakamına (1,1 milyon) dahil etmiyordu⁵⁹. Ayrıca, zorunlu olanak çalışma yaşamından ayrılan kadın işgücü de işsiz sayısına dahil değildir. Doğu Almanya'da kadın işgücü erkeklerden daha fazla işsizlikten etkilendi. Nitekim, Mart 1991'de erkek işsizlerin oranı % 7,5 iken, bu oran kadınlarda % 14'e ulaşmıştı⁶⁰. KİT'lerdeki yeniden yapılanma ile birlikte, bu işletmelerdeki çocuk yuvalarının da kapatılması, işyerlerini kaybeden kadın işgücünün sayısının artmasında önemli etken oldu. Neticede, dört yıldan beri piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bulunan Doğu Almanya'da işsizlik oranı (1993 yılı itibarıyla % 16) sürekli artarken, kadın işsizlerin sayısı erkeklerden fazla olmuştur.

5.2.3. Özelleştirme Uygulamaları

Treuhandanstalt, KİT'lerin satışında özellikle şu kriterlere dikkat etmektedir:⁶¹

i) İşletme planının olması.

57 Dartan, M., a.g.e., s. 4.

58 A. k., s. 4.

59 A. k., s. 4.

60 Berger, P.A., "Sozialstrukturelle Umbruchsdynamiken - Anpassungen und dynamische Differenzierungen in Ostdeutschland", *Prokla*, No. 2, 1993, s. 212.

61 Treuhandanstalt, "Fragen und Antworten zur Privatisierung ehemaligen Volksvermögens in den neuen Bundesländern," Berlin, 1992, s. 7.

- ii) Bu planın gerçekçi olması. Başka bir ifadeyle yatırımcının, gerek yönetim kadrosu gerekse finansman bakımından planın uygulanması konusunda inandırıcı olması.
- iii) İstihdam ve yatırım konularında en yüksek taahhüdü vermesi.

Treuhandanstalt, genel olarak bu kriterler çerçevesinde verilen teklifleri değerlendirmek suretiyle KİT'lerin kısmen veya tamamen satışını gerçekleştirmiştir. KİT'lerin satışında uygulanan temel yöntem açıklandıktan sonra, Treuhandanstalt'ın gerçekleştirdiği özelleştirme uygulamalarının temel özellikleri şöyle sıralanabilir:

5.2.3.1. KOBİ'lerin Teşvik Edilmesi

Doğu Almanya'da özelleştirme uygulamalarında Küçük ve Orta Boy İşletmeleri (KOBİ)'nin kurulmasına büyük önem verildi. KOBİ'lerin teşvik edilmesindeki temel neden, bu işletmelerin Batı Alman ekonomisindeki konumlarıdır.

KOBİ'ler, sanayi, ticaret ve hizmetler sektörlerinde Batı Alman ekonomisinin belkemiğini oluşturmaktadırlar. KOBİ'lerin Almanya'daki tanımı 1 - 499 kişi istihdam eden işletmelerdir. KOBİ'lerin sayısı 2,5 milyon iken, 500 - 999 kişi istihdam eden işletmelerin sayısı 3000, 1000'den fazla çalışanı olan işletme sayısı ile 1500'dir. İstihdamın % 60'ını temsil eden KOBİ'ler, aynı zamanda GSMH'nın da % 50'sini üretmektedirler⁶². Bu nedenle, Doğu Almanya'da KOBİ'lerin geliştirilmesine yönelik politikalara ağırlık verilmiştir. Treuhandanstalt'ın özelleştirme programına alınan 30.000 küçük işletmenin satışında özellikle Doğu Almanların tercih edilmesi, KOBİ'lerin teşvikine yönelik politikalar çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Bu satış politikasının temel nedenleri şöyle sıralanabilir:

- i) Her şeyi devletten beklemeye alışmış Doğu Almanların, sözkonusu küçük işletmeleri almalarını sağlamak suretiyle bireysel girişimciliği öğrenmelerini teşvik etmek.
- ii) Bu işletmeleri satın alan Doğu Almanların başarılı olması, diğer Doğu Almanları da küçük işyerleri açmak ve sorumluluk üstlenmek bakımından cesaretlendirecek. Böylece küçük işletmeler hızla çoğalacağı gibi, rekabet düşüncesinin Doğu Almanlar arasında yayılması mümkün olabilecek.
- iii) Küçük işletmelerin sayısının süratle artması, KİT'lerin yeniden yapılanması nedeniyle işsizlerin sayısının arttığı bir dönemde yeni istihdam imkânlarının yaratılmasında etkili olacaktır.

62 Adomeit, G., "Almanya'da Küçük ve Orta Boy İşletmeler (KOBİ)", *Istanbul Sanayi Odası (ISO), Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi İşletmelerinin Sorunları*, 1991, s. 75.

Öte taraftan Treuhandanstalt'ın orta boy işletmelerin teşvikine yönelik uyguladığı politikalara gelince; Doğu Almanya'daki eski rejimin gereği olarak genelde büyük işletmeler halinde çalışan üretim ve hizmet ünitelerinin öncelikle orta boy işletmelere dönüştürülmesine çalışılmıştır. Neticede, KİT'lerin bölünmesi suretiyle 5000 yeni orta boy işletme kazanılmıştır. Böylece, bu işletmelerin satışı daha kolay bir hale gelmiştir. Başka bir ifadeyle, bu tür işletmeler daha kolay alıcı buldu. Treuhandanstalt, bu işletmelere talip olan firmalardan orta boy işletme niteliğinde olanlara öncelik verdi. Eylül 1992 itibarıyla KİT'lerin % 80'i orta boy işletmeler tarafından satın alınmıştır⁶³.

5.2.3.2. Yöneticilere Toptan Satış

Treuhandanstalt, orta boy işletmelerin teşvik edilmesinin yanı sıra, KİT'lerin satışında "Management Buy-out" (Yöneticilere toptan satış) yöntemini de ağırlık vermiştir. Nitekim, 27.1.1994 tarihi itibarıyla, 2500 KİT bu yöntemle satılmıştır⁶⁴.

5.2.3.3. Yabancı Sermaye Yatırımları

Ayrıca, Doğu Almanya'da piyasa ekonomisine geçiş sürecini hızlandırmak amacıyla yabancı sermayenin de KİT'leri satın alması için çaba sarfedilmiştir.

Treuhandanstalt, yabancı yatırımcıların ilgisini çekmek amacıyla, New York ve Tokyo'da birer iribat bürosu açmış ve Batı Avrupa ülkelerinde temsilciler görevlendirmiştir. Çok sayıda ülkeye de uzmanlar gönderilerek, bilgilendirme toplantıları düzenlenmiştir.

Bu faaliyetlerin yanı sıra, yabancı yatırımcılara özelleştirme programının tanıtımı amacıyla iç ve dış basından istifade edildiği gibi, çeşitli film, TV filmi, broşür ve diğer tanıtıcı doküman hazırlanmış ve Berlin'deki Treuhandanstalt merkezindeki yabancı yatırımcılara hizmet veren özel bir servis kurulmuştur.

Neticede, 31 Ocak 1993 itibarıyla, yabancı yatırımcılar 556 işletmeyi veya bu işletmelerdeki hisse senetlerini satın almışlardır. Yabancı yatırımcıların sayısının ülkelere göre dağılımı şöyledir:⁶⁵ İsveç (23), Danimarka (24), İtalya (25), Hollanda (46), Kanada (6), Avusturya (83), İsviçre (87), ABD (56), İngiltere (74), Fransa (60) ve diğerleri (72). Görüldüğü gibi, Doğu Almanya'da KİT'leri satın alan veya iştirak eden yabancı yatırımcıların çoğunluğu AT ve EFTA ülkelerinden gelmişlerdir.

63 König, K., "Birleşik Almanya'da Kamu İdaresinin Bütünleşmesi ve Değişim", *Argumentum*, No. 31, 1993, s. 528.

64 Süddeutsche Zeitung, "Mittelständler: Hoffnungsschimmer im Osten", 27.1.1994.

65 Grünrock, U., "The Treuhandanstalt: Paving the Way to Free Enterprise in Eastern Germany", *Economic Reform Today*, 1993, s. 35.

Ancak, yabancı yatırımcıların KİT'lerin satışına gösterdikleri ilgi, Treuhandanstalt'ın tahminlerinin çok altında olmuştur. Her ne kadar yabancı yatırımcıların çoğunluğunun AT ve EFTA ülkelerinden gelmelerine rağmen, bunların sayıları beklenen düzeyin çok altında kalmıştır. Bu durum, ABD ve Kanada'daki yatırımcılar için geçerli olduğu gibi, Tokyo'da büro açmaya kadar varan tüm çabalara rağmen Doğu Almanya'daki KİT'lere beklenen ilgiyi göstermeyen Japon yatırımcılar için de söz konusudur.

Bunun nedenlerine gelince; birincisi, bazı AT ülkeleri de dahil olmak üzere Avrupa'nın birçok ülkelerinde ve dünya genelinde özelleştirme programlarının uygulanmasıdır. Bu özelleştirme uygulamalarından bir bölümü Doğu Almanya'daki KİT'lerle mukayese edildiğinde, daha cazip koşullarda satışa sunulmaktadır. İkincisi ise, Doğu Almanya'da piyasa ekonomisine geçiş dönemi sorunlarının çözümünün kısa dönemde mümkün olmamasıdır. Örneğin mülkiyet hakkına ilişkin belirsizlikler, çevre tahribatı, işsizler ordusunun büyümesiyle birlikte sosyal sorunların artması ve henüz yeterli düzeyde olmayan altyapı hizmetleri gibi birçok sorunun çözümü için uzun bir döneme ihtiyaç vardır.

5.2.3.4. Verimsiz KİT'lerin Kapatılması

Treuhandanstalt'ın görevleri arasında, yeniden yapılanması mümkün olmayan ve verimsiz çalışan KİT'lerin kapatılması da bulunmaktadır. Bunun temel nedeni, verimsiz işletmeleri sübvansiyon yolu ile sun'i bir şekilde yaşatarak piyasada haksız rekabete sebebiyet vermemektedir. Treuhandanstalt'ın, KİT'lerin kısmen veya tamamen kapatılması durumunda özellikle dikkat etmek zorunda olduğu hususların başında çalışanların kayıplarının telafisi, bölgesel yan etkileri ve yeni iş sahalarının açılma imkânlarının araştırılması gelmektedir. Treuhandanstalt, 30.7.1993 tarihi itibarıyla, yeniden yapılanmalarının mümkün olmadığı ve verimsiz çalıştıkları gerekçesiyle 2800 KİT'i kapatmıştır⁶⁶.

VI. SONUÇ

Özelleştirme, günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin iktisat politikalarının odak noktası haline gelmiş bir kavramdır.

Gerçi, tarihi süreç içinde geniş yankılar uyandıran ve uzun süre genel bir kabul gören başka iktisat politikalarına da tanık olunmuştur. XVIII. yüzyılın ünlü "Laissezfaire"ci, XIX. yüzyılın "Neo-klasik" kökenli ve 1940'ların "Keynezyen" iktisat politikaları örnek olarak gösterilebilir.

66 Die Zeit, "Stillstand, das ware der Tod", Treuhandanstalt Başkanı Brigitte Breuel ile Yapılan Söyleşi, 30.7.1993, s. 15.

1970'lerden itibaren ise Amerikalı iktisat profesörü M. Friedman'ın öncüsü olduğu Monetarizm düşüncesinin dünya genelinde giderek daha fazla taraftar bulduğu görülmüştür. Buna göre, enflasyonla birlikte gelen durgunluk (stagnation) ve işsizliğe karşı alınması gereken önlemler arasında kamu kesiminin küçültülmesine, bir başka deyişle, özelleştirme uygulamalarına önem verilmektedir.

Özellikle 1979 yılında İngiltere'de başlatılan özelleştirme uygulamaları ve sonuçları, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde ilgi gördü. Bu ülkeler arasında Almanya da yer almaktadır.

Almanya'daki özelleştirme uygulamalarını, farklı koşulların geçerli olduğu iki ayrı aşamada değerlendirmek gerekir. Almanya, bilindiği gibi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Demokratik Almanya Cumhuriyeti (Doğu Almanya) ile Federal Almanya Cumhuriyeti (Batı Almanya) olmak üzere ikiye bölünmüştü. Doğu Almanya'da uygulanan sosyalist rejimin gereği olarak mevcut işletmeler devletleştirilirken, Batı Almanya'da piyasa ekonomisi uygulamaları başlatılmıştı.

1982 yılında iktidara gelen Kohl hükümeti, Batı Almanya'da İkinci Dünya Savaşı sonrasında en geniş kapsamlı özelleştirme uygulamalarını başlattı. Nitekim, 1984-1989 döneminde yapılan özelleştirmeler sonucunda federal devlet (Bund) mülkiyetinde bulunan KİT'lerin sayısı 920'den 130'a düştü.

1990 yılında iki Alman devletinin birleşmesiyle birlikte, eski Doğu Almanya'da piyasa ekonomisine geçiş süreci başlatıldı. Başta KİT'ler olmak üzere tüm kamu varlıklarının özelleştirilmesi, bu geçiş döneminin odak noktasını oluşturmaktadır.

Başlangıçta eski Doğu Almanya ekonomisinin temelini teşkil eden KİT'lerin sayısı 8 bini buluyordu. Özelleştirme sürecinde KİT'lerin bir bölümünün orta boy işletmelere bölünmesi suretiyle, bunların daha kolay satışı hedeflendi. Böylece, mevcut KİT'lerin sayısı artarak 13 bini aştı. Özelleştirmeden sorumlu Treuhandanstalt'ın görev süresi 1994 yılı sonunda sona erecektir. Bu sürenin sonunda elde kalan KİT'lerin satışını, "die VRA Vertragsmanagement GmbH" adlı bir kuruluş üstlenecektir.

Ocak 1994 itibarıyla, Treuhandanstalt'ın elinde 266 KİT bulunuyordu. Bunlardan bir bölümünün satılarak, yıl sonuna kadar yalnız 100 KİT'in elde kalacağı hesaplanmaktadır. Treuhandanstalt, özelleştirme sürecinde KİT'lerin yeniden yapılanması amacıyla 343 milyar mark harcama yapmıştır. Başka bir ifadeyle KİT'lerin satışa hazır hale getirilmesi için yapılan harcamalar, bu kuruluşun başlangıçtan 1994 Ocak ayına kadar olan dönemdeki giderlerinin % 80'ini oluşturmaktadır⁶⁷. Neticede, Treuhandanstalt'ın bütçesindeki açıklar hızla artarak 1994 Ocak ayında 275 milyar marka ulaşmıştır⁶⁸.

67 Süddeutsche Zeitung, "Treuhandanstalt will sich möglichst schnell überflüssig machen", 4.1.1994, s. 4.

68 Oldag, A., "Fairness für die Treuhand", Süddeutsche Zeitung, 31.1.1994, s. 4.

Sonuç olarak, iki Almanya'nın birleşmesinin maliyeti -tahminlerin ötesinde- sürekli artmakta ve Batı Almanlar daha fazla fedakârlığa zorlanmaktadır. Kohl hükümeti tarafından hazırlanan tasarruf paketinde işsizlik sigortası, aile yardımı ve sosyal amaçlı kamu harcamalarındaki kısıntılarla birlikte, vergi oranlarında yeni artışlar da öngörülmektedir.

Treuhandanstalt, Ocak 1994 itibariyle, KİT'lerin satışından toplam 45 milyar mark gelir etmiştir⁶⁹. Bu karşılık yatırımcılar ise 1,5 milyon kişiye istihdam ve 184 milyar mark tutarında yatırım taahhüdü vermişlerdir⁷⁰.

Ancak KİT'lerin yeniden yapılanması ve bunlardan 2800 tanesinin kapatılması sonucunda yaklaşık 3 milyon kişinin işten çıkarıldığı bir ortamda; Treuhandanstalt'ın satış sözleşmelerinde 1,5 milyon kişi için istihdam taahhüdü almasını başarı olarak göstermesi Alman kamuoyunda tartışmalara neden olmaktadır.

Ayrıca KİT'leri satın alanların istihdam yatırımlara yönelik taahhütlerini ne dereceye kadar gerçekleştirebilecekleri de ayrı bir tartışma konusudur. Nitekim, Treuhandanstalt'ın, Ocak 1994 itibariyle, satış sözleşmelerindeki taahhütlerini yerine getirmediği gerekçesiyle mahkemeye verdiği işletme sayısı 130'a ulaştı. Öte taraftan bu kuruluş, yine çeşitli zorluklar nedeniyle taahhütlerini yerine getiremeyen 1000 kadar özelleştirilmiş işletmenin sahipleriyle de yeniden görüşmelere başlamış olup, bunların sorunlarına çözüm aramaktadır.

Kohl hükümeti, 1994 sonunda yapılacak genel seçimleri gözönünde tutarak, özelleştirme sürecinin bir an önce bitirilmesini istemektedir. Ancak, politik faktörlerin de etkisiyle hızlı bir tempoda gerçekleştirilen özelleştirme programında neyin doğru neyin yanlış yapıldığını ve bunların sonuçlarını zaman gösterecektir. Böylece, Almanya'daki özelleştirme sürecinde edinilen deneyimlerden diğer ülkelerin de yararlanması mümkün olabilir.

69 A. k., s. 4.

70 Süddeutsche Zeitung, "Treuhandanstalt will sich möglichst schnell überflüssig machen", 4.1.1994, s. 4.

VII. KAYNAKLAR

- Adomeit, G., "Almanya'da Küçük ve Orta Boy İşletmeleri (KOBİ)", *İstanbul Sanayi Odası (İSO), Küçük ve Orta ölçekli Sanayi İşletmelerinin Sorunları*, 1991, s. 75-100.
- Akalın, G., "KİT Ekonomisi", Esbank, Ankara 1990.
- Aktan, Coşkun C., "Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları", *TÜSİAD*, No. T/92.1.148, İstanbul, 1992.
- Ambrosius, G., "Der Staat als Unternehmer: Öffentliché Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert", Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1984.
- Arıoğlu, E., "Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme", Türkiye Maden İşçileri Sendikası, Ankara 1994.
- Atasoy, V., "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu", Nurol Matbaacılık, Ankara 1993.
- Barbier, Hans D., "Ein Pakt für den Aufschwung Ost". *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.10.1992.
- Berger, P. A., "Sozialstrukturelle Umbruchsynamiken - Anpassungen und dynamische Differenzierungen in Ostdeutschland", *Prokla*, No. 2, 1993, s. 205 - 230.
- Beyer, H./Nutzinger, H.G., "Sanierung und/oder Privatisierung?", *Westphal, A. (ed.), Wirtschaftspolitische Konsequenzen der deutschen Vereinigung*, Campus Verlag, Frankfurt am Main / New York, 1991.
- Bush / Handschuh / Kretschmer / Zeh, "Wegweiser Parlament", Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1990.
- CEEP, "Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft", Jahrbuch 1987, s. 27-73.
- Dartan, M., "Almanya'da KİT'lerin Özelleştirilmesi Sürecinin 3. Yılı", *Dünya*, 13.4.1993, s. 4
- Deutsche Bundesbank, "Die Wirtschaftslage in Deutschland um die Jahreswende 91/92", *aus dem Monatsbericht der deutschen Bundesbank für Februar 1992*.
- Die Zeit, "Stillstand, das wäre der Tod", 30.7.1993, s. 15.
- Frankfurter Institut, "Privatisierung auch im Westen", 1993.
- Friedman, M., "Capitalism and Freedom", The University of Chicago Press, Chicago, 1962.
- Ganssman, H., "Der nationale Sozialstaat und die Deutsch-deutsche Solidarität", *Prokla*, No. 4, 1992, s. 622-646.
- Grünrock, Ul., "The Treuhandanstalt: Paving the Way to Free Enterprise in Eastern Germany", *Economic Reform Today*, 1993, s. 33-37.
- Himmelmann, G., "Geschichtliche Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft", *Brede, H. / Von Loesch, A. (ed.), Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1986.
- Karakaş, S., "Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler", Veli Yayınları, İstanbul, 1992.
- Karluk, S. R., "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme", ESBANK, İstanbul, 1994.
- Kazgan, G., "İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Verimi", Remzi Kitabevi, İstanbul, 1991.

- Keynes, J.M., "The General Theory of Employment Interest and Money", Macmillan, London, 1967.
- Kokalj, L., "Mittelstand und Mittelstandspolitik in den neuen Bundesländern: Privatisierung", Stuttgart: Poeschel, 1992.
- König, K., "Birleşik Almanya'da Kamu İdaresinin Bütünleşmesi ve Değişim", *Argumentum*, No. 31, 1993, s. 525-531.
- Köhler, C., "Die wirtschaftlichen Perspektiven in den neuen Bundesländern", *Deutsche Bundesbank (Auszüge aus Presseartikeln)*, No. 26, 1 Nisan 1992.
- Lübbering, M., "Eine zu rasche Lohnangleichung im Osten gefährdet weitere Arbeitsplätze", *Handelsblatt*, 12.11.1992.
- Matthes, H., "Die Bewältigung der Folgen des Sozialismus", *Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Köln, Dezember.
- OECD, Germany (1991/92), Paris, 1992.
- OECD, Germany (1989/90), Paris, 1990.
- Oldag, H., "Fairness für die Treuhand", *Süddeutsche Zeitung*, 31.1.1994, s. 4.
- Sarıaslan, H. / Erol, C., "Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi", *TOBB*, Ankara, 1993.
- Smith A., "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", *Masterworks of Economics*, cilt 1, McGraw - Hill Book Company, birinci baskı 1973.
- Süddeutsche Zeitung, "Mittelstandler: Hoffnungsschimmer im Osten", 27.1.1994.
- Süddeutsche Zeitung, "Treuhandanstalt will sich selbst schnell überflüssig machen", 4.1.1994.
- Tofaute, H., "Gesamtwirtschaftliche und arbeitnehmerbezogene Bedeutung der Privatisierung von Bundesbeteiligungen", *WSI Mitteilungen*, No. 1, 1993, s. 11 - 22.
- Treuhandanstalt, "Arbeiten für die soziale Marktwirtschaft", Berlin, 1992.
- Treuhandanstalt, "Richtlinien für Sozialpläne", Berlin, 1991.
- Treuhandanstalt, "Fragen und Antworten zur Privatisierung ehemaligen Volksvermögens in den neuen Bundesländern", Berlin, 1992.
- Treuhandanstalt, "Entschlossen Sanieren", Berlin, 1992.
- Von Loesh, A., "Gemeinwirtschaftliche Unternehmen vom 19. Jahrhundert bis 1945", Pohl, H. (ed.), *Gemeinwirtschaftliche Unternehmen, gestern-heute-morgen*, Steiner Verlag, Stuttgart, 1988.
- Weber, M., "Bremsen für den Aufschwung Ost", *Börsen-Zeitung*, Frankfurt am Main, 13.9.1992.
- Werner, K., "Wirtschaftliche Anpassungsprobleme der DDR im Zuge in die Bundesrepublik Deutschland und die EG", *Kohler-Koch, B. (ed.), Die Ostweiterung der EG: Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die Gemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos Verl. - Ges., 1991, s. 81 - 91.
- Westphal, A., "Wirtschaftspolitische Konsequenzen der deutschen Vereinigung", Campus Verlag, Frankfurt 1991.
- Wilke, N., "Der schwierige Weg in die Marktwirtschaft, Ökonomische Probleme der Deutschen Vereinigung", Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover 1992.