

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Ömer İnan
Sakarya Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İktisat Bölümü Öğretim Üyesi
Adapazarı, 1994

1.GİRİŞ

Dünyadaki iktisadi faaliyetler 40 yıl öncesine göre daha hızlı gelişmektedir. Mal fiyatlarının düşmesi, dış borçların yükselmesi ve mali açıkların artması; hükümetlerin, iktisat politikalarının ve uygulamalarının yeniden incelemelerini gerekli kılmaktadır. İktisadi olayları etkileyen bir çok faktör, artık hükümetlerin kontrolünü aşmaktadır. Yavaş yürüyen bürokrasi ile anında etkin ve akılcı kararların alınması zor olduğundan, özel kesime öncelik verilmektedir. Bu itibarla devlet, sahip olduğu iktisadi işletmeleri özel kesime devretmektedir.

Yaygın kanaatin aksine, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) büyümesindeki itici güç, siyasi ideoloji olmamıştır. Farklı ideolojilere sahip bir çok ülkede KİT'lerin kurulduğu bilinmektedir. Her ülkede o günün şartlarına göre ekonominin ihtiyacı olarak ortaya çıkan KİT'lerin kuruluş amaçları arasında şunlar sayılabilir:

i) Riski yüksek, getirisi düşük yatırımlar ile büyük sermaye harcaması gerektiren yatırımlara özel kesimin isteksiz davranması veya bu yatırımları yapacak finansmana sahip olmaması

i) Sosyal amaçların gerçekleştirilmesi

Devletin iktisadi faaliyetlere girişmesini zorunlu kılan bu şartlar günümüzde önemini yitirmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, kurulmalarını gerekli kılan iktisadi ve sosyal amaçları yerine getirmekten uzak bir yapıya bürünmüşlerdir. Net sermaye kullanıcıları haline gelen bu işletmeler, ekonomiye mali kayıplar

verdirmektedirler. Mesela Türkiye'deki KİT'lerin 1994 yılı ilk altı aylık zararı 40 trilyon liraya ulaşmıştır(1). Onun için kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine, ideolojik açıdan değil; iktisadi kârlılık, verimlilik ve rasyonellik açılarından yaklaşmak gerekmektedir. Tıpkı bunların kuruluşunda, ideolojik olmaktan çok iktisadi olayların ön planda tutulduğu gibi, özelleştirmede de iktisadi unsurların detaylı analizinden sonra karara varılmalıdır.

İngiltere ile başlayan modern özelleştirme hareketi, dalga dalga yayılarak, bugün ideolojik yapısı farklı bir çok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Türkiye de son yıllarda konuya yakın ilgi göstermiş serbest piyasa ekonomisinin verdiği dinamizmle, 1985 yılından itibaren bazı kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirmiştir. Bugüne kadar kamuya ait 97 kuruluş özel kesime devredilmiş veya satılmıştır.(2)

2. Özelleştirmenin Kapsamı ve Karşılaşılan Sorunlar

Özelleştirmenin anlamı, amaçları ve yöntemleri ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi; karşılaşılan sorunlar da farklı olabilmektedir. Burada konuya genel hatlarıyla yaklaşılmaya çalışılacaktır.

2.1. Tanımı ve Amaçları

Ekonomide piyasa güçlerinin hakim olmasını sağlayacak ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak bir anlayışın ürünü olan özelleştirmenin kapsamına; kamu işletmelerinin özel kişi veya kuruluşlara satışı yanında, yönetimin devri, ortak girişim ve kiralama gibi hususlar da girmektedir. Kamuoyunun bugün ilgilendiği özelleştirme kavramı, geniş kapsamlı tanımıyla ele alınmaktadır. Özelleştirme, daha ziyade, kamu mülkiyetindeki teşebbüs ve malların özel kişi ve kurumların mülkiyetine geçirilmesi şeklinde uygulanmaktadır.

Özelleştirmenin; iktisadi, mali, siyasi ve sosyal olmak üzere çeşitli amaçları vardır. Özelleştirme ile bu amaçlardan bir veya birkaçının gerçekleşmesi beklenmektedir.

Özelleştirme konusunda belirlenen amaçlardan bir tanesi, ekonomide piyasa kurallarına işlerlik kazandırmaktır. Yatırım, üretim, istihdam ve fiyatla ilgili kararlar alınırken, özel kesim ile kamu kesimi davranışı arasında farklılık vardır. Özel kesim, kararlarını piyasa şartlarına dayalı olarak alırken; kamu kesiminde siyasi tercihler ön planda tutulabilmektedir. İktisadi bir birim olan işletmeler faaliyetlerini sürdürebilmelerinde kâr motivasyonunun önemli olduğu; gerek kâr ve gerekse verimliliğin elde edilmesinde piyasa şartlarının tam anlamıyla

gerçekleştirilmesi gereği gözönüne alındığında, piyasa kurallarına işlerlik kazandırılması amacının vazgeçilmezliği ortaya çıkmaktadır. Bu amaca paralel olarak gerçekleştirilebilecek bir diğer amaç, aynı sanayideki firmalara eşit rekabet şartları sağlamaktır. Piyasa ekonomisinin vazgeçilmez şartı olan rekabetin devlet tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi şarttır(3).

Genellikle kamu kesimindeki verimliliğin, özel kesimdeki verimliliğe nazaran düşük olduğu kanaati yaygındır. Düşük verimliliğin sebebi, kamu teşebbüslerinin yeterli kâr sağlayamaması, hissedarlara hesap verme mecburiyetinin olmaması, aşırı istihdama gidilmesi, teknolojik gelişmelerin takip edilmemesidir. Kamu kesiminin teşebbüslerinin yeterli kâr sağlayamaması, hissedarlara hesap verme mecburiyetinin olmaması, aşırı istihdama gidilmesi, teknolojik gelişmelerin takip edilmemesidir. Kamu kesiminin düşük verimlilikle çalışması, ekonomiyi olumsuz yönde etkilemektedir. Bu itibarla sözkonusu işletmelerin özelleştirilmeleri halinde, verimliliğin artacağı beklenmektedir.

Özelleştirmenin bir diğer amacı, sermaye piyasasının geliştirilmesini ve mülkiyetin tabana yayılmasını sağlamaktır. Böylelikle geniş halk kitlelerinin tasarrufları en verimli şekilde değerlendirilmiş olacaktır. Hisse senetlerinin geniş halk kesimlerince satın alınmasını sağlamak için, özelleştirme programı, yaygın bir ilan-reklam kampanyası ile duyurulmalı, başvurular posta ile yapılabilmesi ve ülke çapında bankalar ve müşavir şirketler kanalıyla değerlendirilemeli, ücretsiz danışma imkanları sağlanmalıdır. Hisse senetlerinin bedellerinin ödenmesinde taksitlendirmeye gidilmelidir. Bu sayede, halkın tasarruf eğilimi de artırılabilir. Sermayenin tabana yayılması gerçekleştirildiği takdirde, önemli bir sosyal amaç olan gelir dağılımının adil bir yapıya kavuşturulması da mümkün olabilecektir.

Kamu kuruluşlarının tekel durumunda bulunmaları, üretilen mal ve hizmetlerin etkinlikten uzaklaşmasına yol açmaktadır. Rekabet olmadığından sunulan mal ve hizmetlerin maliyeti, aşırı boyutlara ulaşmakta ve hazinenin mali desteğini gerekli kılmaktadır. Özelleştirme ile, KİT'lerin hazine üzerindeki yükü azaltılabilecek ve bu yükün para arzına etkisi yönüyle enflasyonun düşürülmesine yardımcı olabilecektir.

Bütçe açığı önemli bir sorun olan ülkelerde; özelleştirme programının belirgin amaçlarından biri de, devlete gelir sağlanmasıdır.

Gelişmekte olan ülkelerde yabancı sermaye girişi, bütün teşviklere rağmen istenilen seviyeye ulaşamamaktadır. Özelleştirme ihtiyaç duyulan yabancı

sermayenin ülkeye çekilmesinde önemli rol oynayabilecektir.

Özelleştirmenin bir başka amacı, teknolojiyi geliştirmektir. Özel kesim, modern teknoloji ve know-how getirmede kamu kesimine nazaran daha istekli olduğundan özelleştirme ile, bu amacın gerçekleştirilmesi mümkün olabilecektir.

Öte yandan, özelleştirmenin, ideolojik ve siyasi amaçları da vardır. Özelleştirme bugün, liberal ekonomiler yanında sosyalist ekonomilerde de uygulanmaktadır. Derecesi farklı olmakla beraber; sosyalist ekonomilerde uygulanan özelleştirme faaliyetlerinde daha ziyade iktisadi hususlar ön planda tutulmaktadır. Devletin, rekabet kurallarını tesbit etmekten ve özellikle monopollerin, oligopollerin ve kartellerin bu kurallara uyup uymadıklarını denetlemekten öte bir rol oynamasını kabul eden liberal ekonomilerde ise; özelleştirme, inancın bir gereğidir.

Kısaca özetlemek gerekirse, özelleştirme ile;

I) serbest piyasa kurallarına işlerlik kazandırılarak Devletin ekonomideki rolünün azaltılması,

II) verimliliğin, dolayısıyla sınai ve iktisadi etkinliğin artırılması

III) hisse mülkeyetinin yaygınlaştırılması ve böylece dengeli ve adil gelir dağılımının sağlanması

IV) yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi

V) milli bütçeye katkı sağlanması

VI) iktisadi çarpıklıkların giderilmesi

VII) teknolojinin geliştirilmesi ve istihdamın artırılması amaçları gerçekleştirilebilmektedir.

Bu amaçlar yanında; Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası mali kuruluşlar da hükümetleri, özelleştirme konusunda zorlamaktadırlar. Borçlu ülkelerin açıklarını azaltma, etkin kaynak kullanımını geliştirme gibi hususları dikkate alan bu kuruluşlar, özel kesime önem vermektedirler. Borçlu ülkelere, kamu teşebbüslerinin yeniden yapılanması, reformu ve özelleştirilmesi konusunda sorular sorulmaktadır.

Özelleştirme programı uygulayan ülkelerin öncüsü durumunda olan

İngiltere'de, bu uygulamanın başarılı sonuçlar verdiğini söylemek mümkündür. İngiltere'nin 1989-1990 mali yılında özelleştirmeden elde ettiği kazanç 5.7 milyar Sterlin'e ulaşmıştır. Gerçi bu miktar yeterli görülmebilir ve hükümetin kamu harcamalarında yapacağı yüzde 1 tasarrufla elde edilecek gelirin; KİT'lerin özel kesime devredilmesi ile sağlandığı (4) ileri sürülebilir. Fakat mesele bu kadar basit değildir. KİT'lerin, özelleştirildikten sonra ekonomiye yaptıkları katkıya ve karlılığına bakmak gerekmektedir. İngiltere'de özelleştirilen şirketlerin karlılığının genelde tatminkâr bir trend izlediği görülmektedir (5).

Öte yandan, hisse senedi mülkiyetinin yaygınlaşması açısından da sonuçlar çok etkileyici olmuştur. 1979 yılında yetişkin nüfusun sadece yüzde 7'si kamu kuruluşlarında hisse sahibi iken, 1988 yılında bu oran yüzde 20'ye yükselmiştir. Özelleştirilmiş şirketlerde çalışmakta olan işgücünün yüzde 90'dan fazlası, bu kuruluşlardan hisse senedi almıştır. Hükümetin finansal durum açısından programı başarılı olmuş ve bugüne kadar 8 milyar Sterlin gelir elde edilmiştir. Özelleştirme, kamu kesimi açıklarının azaltılmasına da vesile olmuştur. 1979-1980 döneminde kamu kesimi açığı 10 milyar Sterlin iken; şu anda bütçe fazlası mevcuttur(6).

2.2. Özelleştirilmede Karşılaşılan Sorunlar

Çeşitli amaçlarla özelleştirme uygulamasına başlayan hükümetler, bir takım engellerle karşılaşmaktadırlar. Bunların başında ideolojik ve siyasi engeller gelmektedir.

Özelleştirmenin, iktisadi olmaktan ziyade, siyasi bir tercih olduğunu ifade edenler (7) olsa bile, farklı ideolojilere sahip ülkelerin özelleştirmeyi denemeleri, bunun öyle olmadığını göstermektedir. Nitekim Doğu Bloku ülkeleri bile bugün özelleştirme uygulamasına başlamışlardır. Mesela Rusya'da, özelleştirmeye büyük önem verilmekte ve özelleştirme ile mülkiyetin tabana yayılması, yatırımların gerçekleştirilmesi amaçlanmakta ve yabancı sermaye davet edilmektedir (8).

Diğer taraftan ülkeye yüklediği iktisadi ve sosyal maliyetin yüksek olduğu iddia edilerek de özelleştirmeye engeller çıkarılmaktadır. Bunun dışında bir de idari bir takım engeller söz konusudur.

- Bu engeller yanında, özelleştirme uygulamasında çeşitli sorunlarla da karşılaşmaktadır. Bunlardan biri zamanlama sorunudur. Sermaye piyasasının gelişmişliği, alıcıların istekliliği ve mali durumu, enflasyon ve faiz oranları gibi

genel ekonomik şartların, özelleştirmenin zamanının tayininde önemli olduğu ifade edilmektedir. Diğer taraftan özelleştirme için gerekli olduğu bilinmektedir. Genel ekonomik şartlar dikkate alınmadan ve gerekli ön hazırlık yapılmadan özelleştirme uygulamaya başlanması, başarısızlıkla sonuçlanabilir. Ancak genel ekonomik şartlara gereğinden fazla önem verilmesi, özelleştirmeye hiç bir zaman başlanmaması anlamına da gelmektedir. Mesela sermaye piyasasının gelişmemişliği, o kadar önemli bir sorun değildir. Fransa gibi gelişmiş bir ülkede bile aynı endişeler yaşanmaktadır. Burada önemli olan husus, özelleştirmenin bir anda yapılmamasına ve sermaye piyasasının zorlanmamasına dikkat etmektir.

Özelleştirmede karşılaşılan sorunlardan biri de, kamu işletmelerinden hangilerinin daha önce özel kesime devredileceğidir. Özelleştirmenin ilk ön şartı, özelleştirilecek işletmenin kârlı ve verimli çalışan bir işletme olmasıdır. Özelleştirme programının başarılı olması için; öncelikle kâr eden, en az sayıda sektörde faaliyet gösteren, hak tarafından en çok tanınan kuruluşlardan başlanması gerekmektedir.

Bir başka sorun ise, hisselerin değerlendirilmesi ve satış fiyatının tesbit edilmesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Özelleştirmede özellikle hisselerin borsada satışa sunulmasından önce talep seviyesinin buna göre de satış zamanının ve hisse seneteri fiyatlarının belirlenmesi gerekmektedir(9). Satış fiyatının belirlenmesi, özelleştirmenin en kritik noktalarından birisidir. Çünkü fiyatın yüksek tesbit edilmesi halinde hisse senetlerinin satılamaması; düşük tesbit edilmesi halinde ise devletin zarar etmesi söz konusudur. Bunun için satış fiyatı ve yöntemi, işletmenin çeşitli özellikleri dikkate alınarak çok iyi belirlenmelidir.

Kamu teşebbüsleri özelleştirildikten sonra da bazı sorunlarla karşılaşılması münikündür. Finansman ve personel sorunu, bunların başında gelmektedir. Özelleştirilen kamu teşebbüsleri, finansman ihtiyaçlarını; diğer özel işletmeler gibi, bankalardan veya özel sermaye piyasasından temin etmek zorunda kalacaklardır. Eskisi gibi hazine yardımı almaları sözkonusu olmayacaktır. Öte yandan kamu teşebbüslerine bir istihdam aracı olarak bakan devlet, özelleştirmeden soma böyle bir imkan bulamayacaktır. Devletin hem istihdam, hem de yatırım dolayısıyla, büyüme politikasına doğrudan etkisi olmayacaktır. Bu itibarla özelleştirme programı uygulanırken bu hususların çok iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

2.3. Özelleştirilmede Takip Edilen Yol ve Özelleştirme Yöntemleri

KİT'leri özelleştirmenin altında yatan mantık; bu kurumların siyasetten uzak tutulması, daha etkin olması ve kaliteli mal üretmesidir(10). Bununla birlikte özelleştirme programının başarılı olması için, programın ülke çapında benimsenmesi şarttır. Özelleştirmenin amaçlarından sadece biri üzerinde durulması halinde programın başarı şansı azalır. Mesela; özelleştirme ile bütçeye gelir sağlanacağı imajının yaygınlaşması, uygulamaya karşı çıkanların sayısını artırabilir. Aynı şekilde özelleştirmenin, sadece serbest piyasa ekonomisinin gereği olarak alınması; konunun kamuoyu tarafından "hükümetin siyasi bir tercihi" olarak değerlendirilmesine yol açabilir. Mesela, siyasi ve ideolojik platformlara çekilerek özelleştirme-devletleştirme tartışmaları başlatılabilir ve bu nedenle sonuca gidilmesi zorlaşır. Bu itibarla özelleştirmenin bir "devlet politikası" olarak ele alınması için gerekli çabanın gösterilmesi şarttır. Nitekim İngiltere'nin özelleştirmede başarılı olmasının ardında yatan gerçek; 1979 yılında Başbakan olan Margaret Thatcher'in özelleştirmeyi ulusal politika haline getirmesidir(11).

Özelleştirme programı; uygulanan hemen her ülkede konunun kanuni çerçevesi çizildikten sonra, şirket bazında yapılması gereken çalışmalar, özelleştirme amaçlarına ve yöntemlerine göre farklılık arzetsede de, genel hatlarıyla bir kamu işletmesinin özel kesime satışı şu aşamaları kapsamaktadır:

- i) özelleştirilecek kuruluşun tesbiti
- ii) kuruluşun mali tablolarının denetimi (auditing)
- iii) değerlendirme
- iv) ana sözleşmenin yürürlüğe konması
- v) işletme hakkmda bilgi klavuzunun (information memorandum) hazırlanması ve dağıtımı
- vi) tanıtım
- vii) blok veya halka arz yoluyla satış

Özelleştirilecek kuruluşun tesbiti çok önemli bir konudur. Özelleştirme programına öncelikle; kâr eden, en az sayıda sektörde faaliyet gösteren ve halk tarafından en çok tanınan kuruluşlardan başlanılmalı; bu kuruluşların özelleştirilmesinden elde edilecek gelirin bir kısmı, diğer işletmelerin rehabilitasyonu için harcanmalıdır.

Kuruluşun ve piyasanın şartları dikkate alınarak düşük veya yüksek değerlemeden kaçınılmalıdır.

Özelleştirmede satışın kimlere ve ne oranda yapılacağıın önceden belirlenmesi de önemli olmaktadır. Bu konudaki genel yaklaşım; hisselerin, satıştan önce belli oranlar dahilinde belli gruplara önceden tahsis edilmesi şeklindedir. Satışın; önce çalışanlara ve yöre halkına, sonra tümüyle özel kesime yapılması durumunda başarılı olunacağı kanaati hakimdir. Blok satıştan, azami ölçüde kaçınılmalıdır. Aksi halde, özelleştirme, geniş halk kitleleri nezdindeki cazibesini yitirir.

Dar anlamda "kamu işletmeleri mülkiyetinin özel kesime devri" şeklinde tammlanan özelleştirmede iki yöntem sözkonusudur. Birincisi, kamu aktiflerinin tamamının veya bir kısmının blok satış halinde özel kesime devridir. İkincisi ise, kamu kuruluşlarının özkaynaklarının hisse senedi ihracı yoluyla özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi yöntemidir. Birincisine "doğrudan satış yöntemi", ikincisine "hisse senedi satış yöntemi" denilmektedir.

Doğrudan satış yönteminin uygulanabilmesi için; işletmelerin mali performanslarının iyi olması, gerek sermaye ve gerekse aktifler bakımından çok büyük olmaması gerekir. Çünkü çok büyük sermayeye sahip bir kamu işletmesini bir özel kişi ya da kurumun alması son derece zordur. Bu yöntem, hızlı uygulanabildiği için tercih edilebilir. Ancak sermaye mülkiyetinin tabana yayılması, küçük tasarrufların değerlendirilmesi, adil ve dengeli bir gelir dağılımı elde edilmesi amaçlarının gerçekleştirilmesine manidir.

Özelleştirmenin sosyal amaçlarına gerektiği ölçüde riayet edebilmek açısından bazı tedbirler alınabilir. Mesela, bir kişi veya grubun elinde bulundurabileceği hisse nisbeti sınırlandırılabilir. Özelleştirilen şirketlerin idareci ve çalışanlarının da özelleştirme planına katılması için bu kişilere özel teklifler yapılmalıdır. Çalışanlara bedelsiz hisse senedi dağıtımı, iskonto ve ödemede kolaylık gibi öncelikler tanınabilir. Halka ve emeklilere açık tekliflerde de benzeri kolaylık, öncelik ve teşvikler öngörülebilir.

3. Türkiye'de Özelleştirme

Türkiye'de özelleştirme programına 1985 yılında, kamuya ait yarım kalmış bazı tesislerin mülkiyet veya işletme haklarının devri ile başlanmıştır. Özelleştirme, 10 yıllarla ifade edilebilecek uzun ve son derece dinamik bir süreç

olarak görüldüğünden(12) günümüze kadar devam etmiştir ve daha uzun yıllar bundan bahsedilmeye devam edilecektir. Özelleştirme, kendi içinde bir amaç olarak düşünülmemiş; bilakis sanayiın modernleştirilmesi, teknolojinin geliştirilmesi, verimlilik ve istihdamın artırılması ve sermaye mülkiyetinin tabana yayılması amaçlarının gerçekleştirilmesi için ele alınmıştır.

Türkiye'de uygulanan özelleştirmenin mevcut durumunu açıklamadan önce, özelleştirmeye konu olan kamu iktisadi teşebbüslerinden (KİT) kısaca bahsedilmesi yerinde olacaktır.

3.1. KİT'lerin Türkiye Ekonomisindeki Yeri

Uzun süren Birinci Dünya Savaşı ile Kurtuluş Savaşı'ndan yıpranmış bir şekilde çıkan Türkiye'de, kalkınma hamlesini başlatacak özel teşebbüs gücü ve sermaye birikimi yeterli seviyede değildi. Bunun yanında, 1929 Dünya Ekonomik Krizi, Türkiye Ekonomisini de durgunluğa itmiş ve özel kesimin sanayide yatırım yapma imkanının daha da azalmasına sebep olmuştur. Ülkenin kıt-kaynaklarının en etkin alanlara tahsis edilerek kalkınma sürecinin başlatılması ve devletin iktisadi sahada öncülük etmesi için kurulan KİT'ler, ülkenin sanayileşmesinde önemli roller oynamışlardır.

Özellikle, ithal ikamesine dayalı sanayileşme politikasının uygulandığı dönemde; giderek yaygınlaşan ve büyüyen KİT'ler önemli ölçüde yatırım yapmış ve istihdam meydana getirmişlerdir. Ülkemizde de, devletin yüklendiği altyapı yatırımları ile kamu hizmeti niteliğindeki faaliyet dalları dışında, sanayinin ihtiyaç duyduğu temel mal ve hizmetler de uzun yıllar KİT'ler tarafından temin edilmiştir.

İşletmeci KİT'lerin GSYİH'ya katkısı 1979 yılında yüzde 9.6 iken 1985 yılında yüzde 11.7, 1988 yılında da yüzde 10.2 olmuştur. Sanayici KİT'ler 1979 yılında sanayi sektörü katma değerinin yüzde 27.8'ini, 1985 yılında yüzde 12.2'sini, 1988 yılında ise yüzde 9.3'ünü sağlamıştır. Konuya yatırımlar açısından baktığımızda; KİT sabit sermaye yatırımlarının toplam içindeki payının, 1979 yılında yüzde 23.8 iken, 1985 yılında yüzde 30.9, 1989 yılında yüzde 19.9 olduğunu görmekteyiz. 1979 yılında KİT yatırımlarının yüzde 4.4'ü imalat sanayiine yapılmıştır. Bu oran 1988 yılında yüzde 9.5 olmuştur. İmalat sanayii sabit sermaye yatırımları içinde KİT'lerin payı; 1979 yılında yüzde 41.1 iken, 1985 ve 1988 yıllarında sırasıyla yüzde 34.4 ve yüzde 12.8 olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere, özelleştirmeden önce KİT'lerin yatırım politikasında, imalat sanayii yatırımlarının büyük bir ağırlık taşıması; devletin

ekonomiye doğrudan müdahalesinin giderek arttığını ve sanayileşme politikasında kamu kesimine büyük ağırlık verildiğini belirten temel bir unsurdur.

Zaman içinde etkin kaynak kullanımından giderek uzaklaşmaları ve verimliliklerini kaybetmeleri sonucu daha yüksek maliyetlerle çalışır hale gelen KİT'ler, bütçe açığının artmasına yol açmış ve bu açıkların Merkez Bankası kaynaklarından kapatılmaya çalışılması, parasal genişlemeyi hızlandırarak enflasyonunun yüksek seviyelere ulaşmasında önemli faktör olmuştur.

Türkiye ekonomisi, bilhassa 1977 yılından itibaren petrol krizi ve dünya ekonomisinde ortaya çıkan stagflasyon sebebiyle büyük güçlük ve sıkıntılarla karşı karşıya gelmiştir. Devlet; sağlık, eğitim, savunma gibi temel görevleri için yatırım yapmak yerine KİT'lere kaynak aktarmış ve ekonomi ağır bir yük altına girmiştir. KİT'lerin bir kısmı devlet desteği ile ayakta durmaktadır. Mesela 1988 yılında 40 civarında işletmecisi KİT'in finansman ihtiyacı olan 3 trilyon liranın üçte birinin bütçeden karşılanması öngörülmüştür. 1994 yılının ilk altı aylık bölümünde ise KİT'lerin finansman ihtiyacının 40 trilyon liraya ulaştığı görülmektedir¹³.

KİT'lerin performansını etkileyen çeşitli faktörler vardır. Fiyat, üretim, yatırım ve istihdam politikalarının hükümetler tarafından belirlenmesi, bu kuruluşların daha etkin ve verimli çalışır hale gelmelerini engellemiştir. Rekabet ortamından uzak bulunan ve zararları hazine tarafından karşılanan KİT'ler, rasyonel bir yapıya kavuşmak için çaba göstermemektedirler.

KİT'leri rasyonel, etkin ve verimli çalışan kuruluşlar haline getirmek için; kuruldukları tarihten itibaren, zaman zaman çeşitli mahadeleler yapılmış ve iyileştirme tedbirleri alınmıştır. Ancak bütün bunlar istenilen neticeyi verememiştir. Kuruldukları dönemin ekonomik şartlarından farklı olan günümüzde, bu kuruluşların ekonomiye kazandırılabilmesi için özelleştirme en etkin alternatif yöntem olarak kabul görmektedir.

3.2. Özelleştirmenin Geçmişi ve Özelleştirmeye Duyulan İhtiyaç

İhracata yönelik sanayileşme politikasının uygulandığı 1980'li yıllarda hızlandırılan özelleştirme çalışmaları, esasen Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. Türkiye'nin ilk KİT'i olarak kabul edilen "Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası"nın kuruluş amaçları arasında "devlete ait sınırlı işletmeleri geçici olarak işletmek ve bunları zamanla özel kesime devretmek" önemli bir yer

tutmaktadır. Fakat bu banka özel kesime devredilememiştir. Ortak olduğu 16 özel sermayeli teşebbüs, taahhütlerini yerine getiremediğinden, banka fonksiyonunu yerine getirememiştir.

Bir kamu istisadi teşebbüsü olarak 1933 yılında kurulan Sümerbank kanununda da özelleştirmeye ilgili önemli bir hüküm bulunmaktadır. Bu hükme göre, Sümerbank hisselerinin, gerektiğinde kısmen veya tamamen şahıslara ve kuruluşlara satılması öngörülmüştür. Fakat çeşitli sebepler yüzünden Sümerbank'ın özelleştirilmesi bugüne kadar mümkün olamamıştır. 1935 yılında lağvedilen Âli İktisat Meclisinin hazırladığı bir raporda KİT'lerin ilk fırsatta halka devredilmesi gerektiği ifade edilmiş¹⁴, hatta daha sonra çıkardan muhtelif kanunlarla özelleştirme çabaları desteklenmiş; ancak başarılı olunamamıştır. 1950-1960 döneminde izlenen liberal ekonomi döneminde de özelleştirme görüşüne yer verilmiş; ancak bu görüşler hayata geçirilmediği gibi, KİT'lerin sayısında azalma yerine artış görülmüştür. Planlı dönemin başlangıcında da özelleştirme çalışmalarına başlanacağı ifade edilmekle beraber; bu ifadelerin hiç biri hayat geçirilememiş, çalışmalar rapor tanziminden ileri gidememiştir. 1968-1980 döneminde özelleştirme konusu üzerinde fazla durulamamıştır. Bu dönemde ülkenin içinde bulunduğu siyasi atmosfer, özelleştirme konusunun gündeme gelmesini önlemiştir.

Türkiye'de özelleştirmenin yoğun bir şekilde gündeme gelip tartışılması ve uygulama çalışmalarının hız kazanması; 1980 sonrası dönemde serbest piyasa ekonomisi politikasının benimsenmesine paralel olarak yürütülmüştür. Bu dönemde çıkarılan bir dizi kanun, kararname ve yönetmeliklerle konuya önem verildiği vurgulanmış, özellikle özelleştirme faaliyetini yürütmek üzere kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, özelleştirme düşünce ve çabasının "kuvveden fiile" çıkarılmasının müşahhas örneği olmuştur. Bu başkanlığın toplu konut yapmak üzere kurulduğu izlenimi yaygın olmakla beraber, asıl fonksiyonu gelir ortaklığı senedi ile hisse senedi çıkarmaktadır. KİT'lerin özelleştirilmesiyle fiilen bu Başkanlık uğraşmaktadır.

KİT'lerin karşılaştığı sorunlar ve verimsiz çalışmaları, bu kuruluşların özelleştirilmelerini sürekli gündemde tutmuş olmakla beraber; ilk ciddi uygulamanın 1985 yılında başladığı söylenebilir. İzlenen serbest piyasa ekonomisi modelinin bir gereği olarak, devletin ekonomideki etkinliğini azaltarak piyasa ekonomisinin serbest şekilde işleyişini sağlamak üzere özelleştirmeye başlanılmıştır. Türkiye'de sermaye mülkiyetinin tabana yayılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi, verimlilik ve istihdam

arttırılması etkin kaynak kullanımını gerçekleştirilerek sermayenin ölü yatırımlara gitmesinin önemlenmesi zaruret halini almıştır¹⁵. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için özelleştirmeye ihtiyaç duyulmuştur.

Özelleştirmeyi kamuoyu da benimsemektedir. Nitekim Türkiye’de 1988 yılında yapılan bir araştırmada; yatırıma eğilimi olan kişilerin yüzde 70’i özelleştirme ile verimliliğin artacağına, kârlılığın yükseleceğine, devlet güvenliğine zarar gelmeyeceğine, bürokrasinin azalacağına inanmaktadır¹⁶.

Özelleştirmeye halkın olumlu yaklaşımı yanında, özelleştirilecek KİT’lerde çalışanların da bu konuya sıcak baktıkları müşahade edilmektedir. Yine 1988 yılında, özelleştirilecek önemli bir kamu kuruluşu olan PETKİM’de çalışanlar arasında yapılan bir anket bunu açıkça ortaya koymaktadır. Ankete katılanların yüzde 84’ü bu kuruluşun ilk planda özelleştirilecek KİT’ler arasında yer almasını onaylamışlardır. Bu kişiler özelleştirme gerekçesi olarak sırasıyla şunları öne sürmüşlerdir¹⁷.

- I) devlet bütçesi için yeni bir finans kaynağı meydana getirilmesi,
- II) özelleştirilecek şirketlerin verimliliğinin artırılması
- III) özelleştirilecek şirketlerin kârlılığının artırılması
- IV) özelleştirilecek şirketlerden sağlanacak finansman ile yeni ve büyük yatırımlara girişilmesi
- V) ek nomide devletin etkinliğini azaltılması
- VI) ekonomide tekellerin önlenmesi
- VII) sermayenin tabana yayılması

Bu ve benzeri özelleştirme gerekçelerinin diğer KİT’ler için politik baskılardan arındırılması, rekabet gücü ile yönetimin etkinliği ve verimliliğin artırılması, modern üretim teknolojileri ile işletmelerin verimliliğinin yükseltilmesi, maliyet kontrolünün daha etkin bir şekilde yapılması, istihdamın iyi denetlenmesi, şirketin hesap durumunun da açık ve şeffaf olması ve iyi bir denetimin sağlanması hususları önem arz etmektedir. Özelleştirilecek KİT’lerde ise karlılık, yüksek ciro, modern teknoloji kullanımı, kamuoyu tarafından iyi tanınıyor olma, şirketin büyüklüğü, stratejik önem gibi özellikler aranmaktadır.

3.3 Özelleştirmenin Kanuni Çerçevesi

Özelleştirme, hükümetin 1983 Yılı Programı ile gündeme gelmiş ve 1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da bu konuya yer verilerek KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması öngörülmüştür.

Bu çerçevede 1986 yılında Morgan Bank'a 32 KİT'in özelleştirilmesi konusunda bir Master Plan yapılmıştır. Öte yandan değişik danışman firmalara sektör bazındaki özelleştirme uygulamalarına yönelik çalışmalar yaptırılmıştır. Böylece, gerek özelleştirmenin amaçları ortaya konmuş ve gerekse özelleştirmenin uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla mevzuata ilişkin bir takım düzenlemelere gidilmiştir.

Daha sonra çalışmaların hızlandırılması amacıyla 1986 yılında özelleştirmeye yetki veren temel kanun niteliğindeki 3291 sayılı kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu kanuna göre kamuya ait veya kamu iştiraki olan yarım kalmış tesisler ve faaliyette bulunan tesislerin mülkiyet ve işletme hakları ile bu tesislerdeki kamu paylarının özelleştirme uygulaması çerçevesinde devrine ilişkin çalışmalar Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ) tarafından yürütülmektedir. Bu kanunda özelleştirmenin uygulaması ile ilgili bir çok konuya açıklık getiren temel hükümler yer almaktadır. Kanunda özelleştirme kavramının bir tanımı yapılmamış, ancak özelleştirme konusunda yetkili merciler, özelleştirme yöntemleri ve özelleştirmenin neticeleri belirtilmiştir. KİT'lerin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu; bağlı ortaklık, müessese, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerin özelleştirilmesine de Yüksek Planlama Kurulu (YPK) karar vermektedir. YPK aynı zamanda, özelleştirilecek kuruluşların finansman yapıları, ana sözleşme ve personel statüleri hakkında düzenleme yapmak yetkisine de sahiptir. Bilahare bu hususlar 1994 yılında çıkarılan özelleştirme kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunda çok önemli bir kurula yer verilmiştir. Beş kişiden oluşan bu kurulun toplanabilmesi ve karar alınabilmesi için oy birliği şartı getirilmiştir. Çok katı olan bu şartın, olumsuz siyasi konjonktürde yerine getirilmesi oldukça zordur. Öte yandan Türkiye'de özelleştirmenin başarılı olabilmesi için, bu kurulun etkin bir çalışma göstermesi gerekmektedir. Aksi halde özelleştirme başarısızlıkla sonuçlanabilir.

3.4. Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirmede genel amaç ve izlenecek yöntemlere açıklık getirmek üzere hazırlanması düşünülen "Özelleştirme Ana Planı" için bir Amerikan firması olan

“Morgan Guaranty Trust Company of New York”a 1985 yılında görev verilmiştir. Ana plan çalışmalarının ilk aşamasında, özelleştirmeden beklenen amaçlar arasındaki önem sıralamasına bağlı olduğu düşüncesiyle Ana Plan çalışmalarında amaçların tesbitine öncelik verilmiştir. Bu hususta çeşitli ülkelerdeki uygulamalardan yararlanılmış ve hükümetin üst düzey yetkilileri arasında anket yapılmıştır. Değerlendirme sonunda Türk Hükümetinin özelleştirme ile ulaşmak istediği amaçlar şu sırayı almıştır:

- pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkan verilmesi
- verimliliğin artırılması
- halka açık şirketlerin teşvik edilmesi
- sermaye piyasasının geliştirilmesinin hızlandırılması
- hazine'nin KİT'lere sağladığı mali desteğin asgeriye indirilmesi
- KİT'lerden tarafmdan uygulanan tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması
- hükümet görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi
- modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi
- çalışanlara hisse vermek suretiyle işgücü verimliliğinin artırılması
- kamu ve özel sanayi kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi
- yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi
- mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması
- devlete gelir sağlanması

KİT'lerin özelleştirme açısından sınıflandırılmasında esas oluşturan temel özelleştirme faktörleri üç ana grup altında ele alınmıştır:

- sübvansiyon, ithalat koruması ve fiyat denetimi olmaksızın KİT'lerin ekonomik cazibesi olup olmayacağı
- kuruluşun gelecekteki yatırım ihtiyacı

- sosyal ve stratejik faktörler

Özelleştirilecek KİT'ler şöyle sınıflandırılmıştır:

- hemen satılabilecek olanlar

- rehabilitasyondan sonra satılabilecek olanlar

- satılması gerekenler

- satılma imkanı bulunmayanlar

Sermaye piyasasının gelişmesi için, siyasi ve iktisadi istikrar ortamının bulunması, etkin makro ekonomi politikaların izlenmesi, piyasada yeterli hisse senedi arz ve talebinin ve çok sayıda aracı kuruluşun bulunması ve bilgi akımının yeterli seviyede olması gerektiği vurgulanmıştır. Bu piyasada sosyal güvenlik kuruluşlarına da yer verilmesine işaret edilmiştir.

Özelleştirme çalışmalarında incelenmeye alınan KİT'ler, ekonomik yaşayabilirlik ve yatırım ihtiyacı esas alınarak sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Yapılan analizlerden sonra, özelleştirilecek KİT'ler öncelik sırasına göre 8 kategoriye ayrılmıştır:

1. Tamamen satılabilecek olanlar: TURBAN, THY, USAŞ

2. Çoğunluğu satılabilecek olanlar: YEMSAN, TPAO (TÜPRAŞ, TPO Ditaş)

3. Büyük bir kısmı satılabilecek olanlar: TİGEM, TÜPRAŞ, ETİBANK (Boraks, Krom, Bakır, Alüminyum)

4. Bazı bölümleri satılabilecek, geri kalan bölümleri rehabilitasyona tutulabilecek olanlar: SÜMERBANK (Tekstil, Deri, Satış Mağazaları), TSEK

5. Kademeli özelleştirilecek olanlar: PTT, TEK

6. Satılması muhtemel olanlar: EBK, MKEK, T GEMİ SAN., ORÜS PETKİM, TÜĞSAŞ, TDÇİ, ASOK, TTK, TÜRK ŞEKER

8. Kamu hizmeti görenler: DMO, T.DENİZ İŞL., TCDD, THMİ, TMO, TZDK, TUSAŞ

Özelleştirme kapsamına alınan şirketler, öncelikle bağımsız denetim firmasınınca denetlenmekte ve hesapları uluslararası muhasebe standartlarına göre yeniden düzenlenmektedir. Daha sonra, tesbit edilen mali teknik danışmanlık

kuruluşları tarafından bir "information memorandum" hazırlanmakta. çeşitli yönlerden incelenen şirketin hisse senedi değeri tesbit edilmekte ve satış stratejisine göre en uygun değerler ortaya çıkarılmaktadır. Bu değerler, uluslararası düzeyde test edilmektedir.

Bütün bu çalışmalardan sonra satış stratejisi belirlenmektedir. Şirketlerin niceliklerine göre; geçici, kısmen veya tamamen özelleştirme yöntemleri kullanılmaktadır. Ülkemizde uygulanan programda, ağırlık olarak tamamen özelleştirme yöntemi tercih edilmektedir. Tamamen özelleştirme; halka arz, gecikmeli halka arz (halka arzı içeren blok satış) veya blok satış şeklinde yapılmaktadır.

Şirketin halka arz yoluyla özelleştirilmesinde, YPK'dan çerçeve kararı alındıktan sonra, danışman firmalarca fiyatlandırılması yapılır. Şirketin hakkındaki tüm bilgiler kamuoyuna duymulur. Aracı kurumlar eliyle satış gerçekleştirilir.

Blok satış veya halka arzı içeren blok satışta, durum kamuoyuna duyurulur. Gelen teklifler alınıp ön pazarlıklar yapıldıktan sonra belirlenen alıcı firma YPK'nın onayına sunulur. Alman karar sonucunda satış işlemi gerçekleştirilir. Tekliflerin değerlendirilmesinde; fiyat ve ödeme şartları, Türkiye'ye bakış süreci, uzmanlık-tecrübe birikimi, istihdam politikası, iş-yatırım planı ve ortaklık yapısı gibi hususlara dikkat edilmektedir.

Özelleştirmeden elde edilen hasılat; hazine, özelleştirilen şirketin daha önceden bağlı olduğu kuruluş ve Kamu Ortaklığı Fonu (KOF) arasında dağıtılmaktadır. KOF tarafından tahsil edilen hasılat ise; özelleştirme masraflarında, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların rehabilitasyonunda ve altyapı projeleri, yüksek teknoloji yatırımları, kalkınmada öncelikli yörelerde istihdamı artıracak projelerin finansmanında kullanılabilir.

1994 yılı Temmuz ayı itibarıyla, kamuya ait 97 kuruluş özelleştirilmiş ve toplam 1 milyar 374 milyon Dolar gelir elde edilmiştir¹⁸. Bunun yüzde 70'i blok satış yoluyla, kalanı ise halka arz ve diğer yollarla gerçekleştirilmiştir. 1991 yılına kadar halka arz yoluyla satışlara öncelik verilirken; 1991 yılında vuku bulan hükümet değişikliğinden sonra blok satışlar tercih edilmeye başlanmıştır. Bu uygulama, halkın özelleştirmeye yabancılaşmasına yol açabilecektir. Çünkü yapılan bir araştırmada halkın sadece yüzde 17'si blok satış yönteminden yana bir tavır sergilemiş; çoğu bu yöntemi sevimsiz bulmuştur¹⁹.

4. Sonuç

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz: Özelleştirmeye gerektiği ölçüde önem verilirse; mesele, siyasi çekişmelerden uzak ve uzlaşmacı bir yaklaşımla ele alınırsa, başarılı olmamak için bir sebep yoktur. Uzlaşma; siyasi partiler, halk, özelleştirilecek şirketlerin ortak amaçları esas alınarak sağlanabilir. Böyle olursa, dünyadaki başarılı uygulamaların ülkemizde de gerçekleşmesi mümkün olur. Dünya ülkelerinden özelleştirilen kuruluşlardaki satışların canlandığı, hisse senetleri fiyatlarının yükseldiği, kaynak kullanımında etkinliğin sağlandığı, fizik ve insan gücündeki israfa yönelik kullanımın düştüğü, sermaye yapısının düzeldiği, yatırım harcamalarının çoğaldığı, marjinal verimliliğin yükseldiği ve bütün bunların neticesinde de büyüme ve kârlılığın arttığı görülmektedir²⁰. KİT'lerin kambur olmaktan çıkarılarak, verimli işletmeler haline getirilemsi ve yukarıda sayılan faydaların gerçekleşebilmesi için siyasiler, bürokratlar ve sanayici-işadamlarının elbirliği ile hareket etmeleri ve özellikle özelleştirmede son sözü söyleyecek olan kuruluşun ülke gerçeklerini idrak ederek, birbirleriyle çekişmeden karar vermeleri gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- 1) Dünya Gazetesi; 23 Temmuz 1994
- 2) Kamu Ortaklığı İdaresi, Özelleştirme Başkan Yardımcılığı
- 3) Dr. Disselkamp; KİT'lerin Halka Açılması Konusunda Görüşler; İSO Araştırma Dairesi, Yayın No:1, Şubat 1982; s.20
- 4) Mahmut Duran; İngiltere'de KİT'ler ve Özelleştirme Uygulamaları; Banka ve Ekonomik Yorumlar, Yıl:22, Sayı:3, Mart 1985, s.50
- 5) Reşad Kayalı; Özelleştirme Yöntemleri ve Uygulama Sorunları; YASED Yayın No: 35; s.27
- 6) a.e.;s.27
- 7) Blind Alleys and John A.Barners; The Failure of Privatisation; National Review, July 18, 1986; p.38
- 8) Maxim Baycko; EC News, Yıl:9, Sayı: 9; Ankara 8 Temmuz 1994

9) Türkiye İş Bankası, İş Bülteni: 1987/4; s.31

10) James E. Austin, Lawrence H.Wartzel, J.Fi.Coburn; Privatising State Owned Enterprises, Hopes and Realities; The Coloumbia Journal of World Business, Vol: XXI-3 Fall 1986, p.53

11) Robert Benenson; Privatising Public Services; Editorial Research Reports, Vol:2; July, 26, 1985

12) Cengiz İsrail; Türkiye'de Özelleştirme; Yeniden Yapılanma, 1 Eylül 1988

13) Dünya Gazetesi, 23 Temmuz 1994

14) Fehmi Köfteoğlu; 54 Yıldır Gündemdeki Konu; Özelleştiremediğimiz KİT'ler; TUSİAD 1987 Gazetecilik Ödülleri; TUSİAD İstanbul 1988, s.41

15) Fasih İnal; Özelleştirme; TUSİAD 1987 Gazetecilik ödülleri; TUSİAD İstanbul 1988, s.19-20

16) Yeniden Yapılanma, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Yayın Organı, Yıl:1, Sayı:5, 1 Ocak 1988; s.5

17) a.k.; s.6

18) Kamu Ortaklığı İdaresi, Özelleştirme Başkan Yardımcılığı

19) Cem Alpar; İzmir İktisat Kongreleri ve Gelecek 10 Yıl; İzmir İktisat Kongresi, İzmir 1992, s.61-62

20) Rıdvan Karluk; Dünya Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamaları; Büyük Anadolu Grubu Yayın Organı, Ocak 1994; s.45