

İSTİHDAM AÇISINDAN KİT'LER VE ÖZELLEŞTİRİLMELERİ

Doç. Dr. Sedat MURAT*

Son yılların en güncel konularından biri olan "özelleştirme", gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin olduğu kadar, Türkiye'nin de gündeminde ön sıralarda yer almakta olup, yoğun bir şekilde tartışılmaktadır.

Kamu veya kamu ağırlıklı işletmelerinin özelleştirilmesinin leh ve aleyhinde çok değişik fikirler ileri sürülmesine rağmen, tartışmaların odak noktasını, özelleştirme işleminin istihdamı olumsuz yönde etkileyip etkilemeyeceği oluşturmaktadır.

Bu çalışmada da özelleştirme işlemine özellikle istihdam açısından yaklaşmakta, değişik ülkelerden örnekler verilmekte ve ülkemiz için bazı tavsiyelerde bulunmaktadır.

A- KİT'lerin Tanımı, Fonksiyon, Kuruluş Nedenleri ve Türk Ekonomisindeki Yerleri

1- KİT Kavramı

Devletin iktisadi hayata çeşitli sebeplerle müdahalesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan KİT'lerin tanımı konusunda, ortak bir görüş birliği bulunmayıp, ülkelere, mevzuata ve zamana göre değişiklik arz etmektedir.

Kamu İktisadi Teşebbüsü kavramı, genelde kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle işletmecilik faaliyeti yapan kuruluşları ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu anlam-

(*) *İ.Ü. İktisat Fakültesi, Öğretim Üyesi.*

daki kuruluşlar, 20. yüzyılda, devletin ekonomik fonksiyonlarının artmasına paralel olarak büyük bir artış göstermiştir. Bu durum kavram farklılıkları sorununu da beraberinde getirmiştir.

1938 tarihli ve 3460 sayılı "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri hakkında Kanun"a göre KİT kavramı; "Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan ve 3460 sayılı kanuna tabi tutulması kendi kanunlarında yazılı bulunan teşebbüsler" olarak tanımlanmıştır (1).

8.6.1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, iktisadi alanda ticari esaslara göre çalışmak üzere sermayesinin tamamı veya yarıdan fazlası Devlet'e ait kuruluşlarla bunların işbirliklerini düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.

233 Sayılı Kararnamede kamu kuruluşlarıyla ilgili değişik tanımlar bulunmaktadır. Bu Kararnamede :

Kamu İktisadi Teşebbüsü; iktisadi devlet teşekkülü ve kamu iktisadi kuruluşunun ortak adı,

İktisadi devlet teşekkülü; sermayesinin tamamını devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsü,

Kamu iktisadi kuruluşu; sermayesinin tamamını devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsü,

Müessesse; sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğu,

Bağlı ortaklık; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirket,

İşletme; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleri,

İştirak; iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıkların, sermayelerinin en az yüzde onbeşine, en çok yüzde ellisine sahip oldukları anonim şirketler olarak tanımlanmışlardır (2).

Bütün bu tanımlardan anlaşılacağı üzere, mevzuatımızda kamu fonlarını kullanarak işletmecilik faaliyeti yapan kuruluşları ifade etmek üzere genel kabul görmüş ortak bir kavram geliştirilememiştir. Diğer taraftan 3346 sayılı kanun ve 233 sayılı KHK'de bazı kuruluşların KİT kapsamı dışında bırakılması kavram ve statü birliğini daha da bozmuştur.

Bu nedenle KİT'lerin yeniden tanımlanarak bu konuda kavram birliğinin sağlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

2- KİT'lerin Kuruluş Nedenleri

Kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş nedenleri ülkeden ülkeye hatta kuruluş bazında büyük değişiklikler göstermektedir. Bunların başlıcalarına aşağıda değinilmiştir (3).

2.1. Ekonomik nedenler

KİT'ler özellikle gelişmekte olan ülkelerde sanayileşmeyi süratle gerçekleştirmek amacıyla kurulmuşlardır. Ayrıca, özel sektörün yapmak istemediği veya çeşitli nedenlerle başıamayacağı işleri yapmak, devlet tekellerini işletmek, özel sektöre öncülük yapmak, bölgeler arası gelişmişlik farklarını kapatmak ve gelir dağılımını düzenlemek amacıyla da KİT'lerden yararlanılmaktadır.

Türkiye'de de KİT'ler genel olarak ekonomik nedenlerle kurulmuşlardır. Nitekim, zamanın şartlarına göre özel sektör tarafından kurulması mümkün görülmeyen sınıai tesislerin süratle kurularak sanayileşmenin hızlandırılması amacıyla 1933 yılında Sünerbank kurulmuş ve temel sanayilerin kurulması 1. Beş Yıllık Sanayi Planı çerçevesinde bu kuruluş tarafından gerçekleştirilmiştir.

2.2. Sosyo-ekonomik nedenler :

Birçok ülkede gelişmemiş bölgeleri kalkındırmak amacıyla veya geniş kitlelerin yararlandığı elektrik üretimi, haberleşme, ulaştırma gibi konularda faaliyet göstermek üzere KİT'ler kurulmuştur.

2.3. Siyasi nedenler :

Bazı ülkelerde milli güvenlik, bağımsızlık vb. nedenlerle siyasi sistem tercihi neticesi olarak KİT'ler kurulmaktadır. Sosyalist ülkelerde üretim faktörlerinin devletin elinde olması fikrinden hareketle genel olarak KİT'ler bütün ekonomiyi kapsamışlar, piyasa ekonomisini benimseyen ülkelerde ise bu tür kuruluşlar belli amaçlara dayandırılmışlardır.

2.4. Diğer nedenler :

Stratejik önemi nedeniyle daha önce kurulmuş tesislerin devam ettirilmesi, çeşitli nedenlerle sermayenin yarısından fazlasının kamuya ait hale gelmesi, devletçe el konulması gibi nedenlerle de KİT statüsünde kuruluşlar ortaya çıkabilmektedir. Türkiye'de bu tür nedenlerle KİT statüsüne geçen çok sayıda KİT bulunmaktadır.

3- KİT'lerin Türk Ekonomisindeki Yerleri

1987 yılına kadar sürekli açık veren KİT'lerin 1987-1989 yılları arasında açıkları azalmış, fakat bu durum ancak bir yıl devam edebilmiştir. 1990'dan itibaren KİT açıkları sürekli artış göstermeye başlamıştır. Özellikle cari harcamaları artarken, karları önemli

ölçüde azalmıştır. Ayrıca sektörün kullandığı ham ya da yarı mamül madde temininde girdilerin artması sıkıntılarını daha da artırmıştır. Karşılaştıkları krizleri adatabilmek için bankalardan yüksek faizli krediler sağlama yollarına gidilmiş, açık hanelerine faizler de dahil olmuştur.

Sanayi sektöründe faaliyet gösteren kırk KİT, GSMH'nın % 8'ini oluşturmaktadır. Katma bütçeli idarelerde, sermayesinin % 50'den fazlası devlete ait kuruluşlar hesaba katıldığında KİT'lerin GSMH'ya olan katkısı % 10'lara çıkmaktadır. KİT'ler öncelikle, sanayi, iletişim, ulaşım, bankacılık ve sigortacılık sektörlerinde faaliyet göstermektedirler. Sanayi sektöründe faal olanlar bu sektörde katma değer % 40'ını yaratmakta, bunun % 40'ı gıda maddeleri, alkollü içkiler, içecek ve tütün sanayiinde, % 30'u petro-kimya sanayiinde ve % 20'si de demir, çelki ve diğer metal sanayiilerinde oluşmaktadır (4).

KİT'ler bazı mal ve hizmet üretiminde (demir, alüminyum, taş kömürü, bakır, kü-kürt, bor mineralleri, sigara ve tütün mamülleri vb. gibi) yıllardır tekel olma konumlarının sürdürmektedirler. Bir kısım ürünlerde ise (linyit, çay, karma yem, çimento vb.) daha önceki yıllarda hakim durumda iken, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve KİT'lerin özelleştirilmesi ile birlikte piyasa paylarının azaldığı, özellikle tüketim malı üreten KİT'lerin (et, süt, un, rafine yağ vb.) toplam üretim içindeki paylarının ise çok düşük düzeyde olduğu ve hiçbir etkinliğinin bulunmadığı görülmektedir.

KİT'lerin büyük bir bölümü, yıllardır sürekli büyüme ve kendi ihtiyaçlarını üretme arzusu ile gerçek ihtiyaca dayanmayan yeni yatırımlar sonucu düşük kapasite ile çalışan dev organizasyonlar haline dönüşmüştür. Ayrıca yine bir çoğunun teknolojisi eski olup, bazılarında ise tesisler ekonomik ömrünü doldurmuş bulunmaktadır.

KİT'lerin reel olarak sabit sermaye yatırımları içindeki payı, son beş yılda devamlı azalmış 1986'da % 34.3 olan pay 1990 yılında % 19,2'ye düşmüştür.

Ulaştırma ve enerji sektörleri sırasıyla % 33.8 ve % 21.5 olan payları ile toplam kamu yatırımları içinde 1990 yılında öncelikli sektörler olmuşlardır. Bu sektörleri diğer hizmet sektörleri % 12.7 ile izlemektedir (5).

B. KİT'lerin İstihdam Yapısı

1. KİT'lerin Toplam İstihdamdaki Yeri

KİT'lerde istihdam edilenler 1988'de 816.000 kişi iken, bu rakam 1990 yılında 797 bin kişiye düşmüştür. KİT'lerde çalışanların Türkiye genelindeki toplam istihdama oranı 1990 yılı itibariyle % 4.15'dir (6). Bu oran son yıllarda azalma eğilimi göstermektedir. Buna rağmen KİT'lerde üretim hacmi ile personel miktarı arasında bir uyum olmadığı, personel fazlalığı olduğu da bilinen bir gerçektir. Bilimsel yöntemlerle hazırlanmış norm kadro çalışmaları bulunmadığı için bu fazlalığın rakamsal olarak ifadesi güçleşmektedir.

1.1. Sektörler İtibariyle KİT İstihdamının Payı

KİT'lerin toplam istihdam içindeki payının düşük görünmesinin nedeni, Türkiye'deki istihdamın yaklaşık yarısının tarım kesiminde bulunması ve KİT'lerin de tarım kesiminde çok az bir paya sahip olmasındandır. Bunun için KİT'lerin hizmetler ve sanayi içindeki istihdam payına bakmak gerekmektedir.

1990 yılında KİT'lerin genel istihdam içindeki oranının % 4.15 olduğu Tablo 1'de görülmektedir. Bu oran düşük gözükmeyle beraber, sektörler baktığımızda KİT'lerin sanayiide % 14.4, hizmetler sektöründe de % 5.1'lik bir orana sahip olduğu gözükmektedir. Ancak KİT'lerin sanayi sektöründe madencilikteki istihdam oranı % 41.7 gibi büyük bir rakama sahiptir. Hizmetler sektöründe de KİT istihdamı bankacılık ve ulaştırma alt sektörlerindeki toplam istihdam içinde KİT'lerin payı sırasıyla % 18.5 ve % 21.4'dür.

1.2. Bölgeler İtibariyle KİT İstihdamının Payı

Özel sektörün gitmek istemediği veya kârlı görmediği alanlarda, yatırım yapma ve yeni iş alanları açma görevi devlet tarafından KİT'lere verilmektedir. Bu da, bölgeler arasındaki iktisadi dengesizliği nisbeten hafifletmektedir.

KİT'lerin bölgesel kalkınmaya etkileri; bu kuruluşların sözkonusu bölgelerde direkt işletmeler kurup bölge imkânlarını değerlendirerek iş alanları ve istihdam imkânları oluşturma ve bu yörelere temel mal ve hizmetleri götürme şeklinde olmaktadır.

Tablo 2'den de açıkça görüldüğü üzere 1979 yılında bölgesel istihdam içinde en büyük KİT oram % 36 olarak Karadeniz bölgesindedir. Bunun nedeni, Türkiye Taşkömürü Kurumu ile ÇAYKUR'un bu bölgede bulunması ve bu kuruluşların önemli bir istihdam hacmine sahip olmalarındandır. Ancak, bu oranın gittikçe azalmakta olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan, bölgesel istihdam içinde KİT oranının Doğu ve G. Doğu Anadolu Bölgesinde istikrarlı bir artış eğilmi gösterdiği görülmektedir.

1989 yılında, özelleştirme nedeniyle, bölgesel ve toplam payda gittikçe düşen oranlarda bir azalmanın olduğu da tablodan açıkça görülmektedir.

Tablo 3 ve 4'de görüldüğü üzere, KİT istihdamının % 25-30'u gelişmiş sayılan Ege ve Marmara Bölgesinde meydana gelirken, toplam istihdam içinde de en büyük pay (% 48-51) bu bölgede bulunmaktadır.

Yukarıdaki tablolardan sonra şu sonuca varmak mümkündür; özellikle KİT faaliyetleri ve istihdamının madencilik sektöründe yoğunlaşması ve bu nedenle de kuruluş yerlerinin normal olarak doğal kaynakların buldukları bölgelerde olması ve toplam istihdamın Ege-Marmara bölgelerinde mutlak olarak büyük boyutlara ulaşması KİT'lerin bu bölgelerdeki payının düşük görülmesine neden olmaktadır (7).

Tablo 4 : Toplam İstihdamın Bölgesel Dağılımı⁽¹⁾ (%)

	1979	1983	1985	1989
I. Bölge (Ege-Marmara)	48.5	49.7	50.3	51.4
II. Bölge (Akdeniz)	12.3	12.5	12.6	12.8
III. Bölge (İç Anadolu)	21.0	20.3	20.0	19.4
IV. Bölge (Karadeniz)	9.5	9.0	8.7	8.1
V. Bölge (Doğu-G. Doğu Anadolu)	8.7	8.6	8.5	8.3
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak : Fikret Artan, a.g.e., s. 57.

(1) Seçilmiş iktisadi faaliyet kollarındaki istihdamın bölgesel dağılımı esas

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atamaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir..." hükmü, personel ile ilgili düzenlemelerin kanunla yapılmasını öngörmüştür.

Daha sonra KİT'lerle ilgili mevzuat düzenlemelerinde (60 sayılı KHK- 2929 sayılı Kanun, 233 sayılı KHK) ilkeleri de belirtilmek suretiyle personel rejimlerinin ayrı bir kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Fakat bu konuda ilk düzenleme kanunla değil, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun (Şimdiki adıyla Yüksek Planlama Kurulu) 26.4.1985 tarih, 85/9 sayılı kararı ile yapılmış ve bazı istisnalar dışında KİT'lerdeki boş kadrolar iptal edilmiş, personel ihtiyacının sözleşmeli personel ile karşılanması benimsenmiştir.

KİT'ler hakkında 233 sayılı KHK'nin personele ilişkin hükümlerini kapsayan ilk yasal düzenleme (KHK) 5.1.1988 tarih 308 sayılı KHK ile yapılmış, daha sonra 16.6.1988 tarih ve 331 sayılı KHK ile 308 sayılı KHK'de değişikliğe gidilmiştir. Yapılan düzenleme ile KİT'lerde hizmetlerin işçiler dışında yalnız sözleşmeli personel eliyle yürütülmesi öngörülmüştür. Ancak, bu düzenleme Anayasa Mahkemesi'nin 25.7.1989 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 22.12.1988 tarih 1988/5 Esas, 1988/55 Karar sayılı kararı ile anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

308 sayılı KHK'nin iptal edilmesi ile meydana gelen yasal boşluğun doldurulması amacıyla, Bakanlar Kurulu'na 22.1.1990 tarihinde 399 sayılı 'Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Karamamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" kabul edilmiş ve 29.1.1990 tarih 20417 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

399 sayılı KHK'nin 3. maddesinde teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütüleceği, işçilerin bu KHK'ye tabi olmaları belirtilmiştir.

Ancak, 399 sayılı KHK'nin geçici 9. maddesi ve 408 sayılı KHK'nin 3. maddesi ile 399 sayılı KHK'ye eklenen Ek Madde 1 uyarınca 233 sayılı KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten önce özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş olup İş Kanunu'na tabi personel çalıştırmakta olan kuruluşlar hakkında önceden tabi oldukları İş Kanunu hükümlerinin uygulanması kabul edilerek, yapılan personel rejimi düzenlemelerinin kapsam dışında bırakılmıştır.

Öte yandan, 11.4.1990 tarih, 20489 sayılı resmi Gazete'de yayımlanan 418 sayılı KHK'nin 40. maddesi ile özelleştirme kapsamına alınan KİT'ler için değişik bir personel rejimi esası getirilmiştir.

399 sayılı KHK'nin bazı maddeleri Anayasa'ya aykırı bulunarak, Anayasa Mahkemesinin 13.8.1991 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4.4.1991 tarih, 1990/12 Esas, 1991/7 Karar Sayısı ile kararın yayın tarihinden altı ay sonra yürürlüğe girmek üzere iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri dikkate alınarak, 399 sayılı KHK'nin ilgili maddelerini düzenleyen 3771 sayılı kanun 11.2.1992 tarih, 21139 sayılı T.C. Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanunla, 1 sayılı cetvelde ünvanları sayılan personel hakkında, 399 sayılı KHK'de belirtilen hükümler dışında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Ayrıca KİT'lerde çalışan işçiler özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmektedir. Ancak, 1475 sayılı İş Kanunu'nda işçilerin, hizmet görme şekli yerine, işverenle olan hukuki ilişki esasına göre belirlenmesinin öngörülmesi sonucu, işçilerle diğer personel ayırımı güçleşmiş ve aynı veya benzer hizmetlerin değişik statülerde çalışan personelle yürütülmesi yaygınlaştırılmıştır (8).

KİT'lerde çalışan personeli üç ana başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; memur, sözleşmeli personel ve işçilerdir.

2.1. Memurlar

Memur : 657 sayılı DMK'nın değişik ek geçici 9. ve 21. maddeleri çerçevesinde haklarında 657 sayılı DMK hükümleri uygulanan personeldir.

657 sayılı DMK'nun 4. maddesinin A bendine göre, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın Devlet ve Diğer Kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler bu kanunun uygulanmasında "memur" sayılır.

2.2. Sözleşmeli Personel

657 sayılı DMK'nun 4/B maddesinde sözleşmeli personel; "Bir meslek bilgisine

ve uzmanlığa ihtiyaç gösteren geçici ve zorunlu durumlarda istihdam edilen ve işçi sayılmayan kişiler" olarak tanımlanmaktadır.

233 sayılı KHK'nın bazı hükümlerini değiştiren 399 sayılı KHK'ya göre sözleşmeli personel; teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde ve KHK'de belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmıştır.

2.3. İşçi

İşçi : Esasen bedeni faaliyeti belirgin olarak çalışan kişiler işçi olmakla birlikte KİT'lerde çalışan işçilerin tabi oldukları 1475 sayılı İş Kanunu'nun 1. maddesinde işçi; "bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye denir" şeklinde tanımlanmıştır.

KİT'lerde süreklilik arzeden işlerde çalışan işçiler daimi işçi olarak adlandırılırken, geçici işçi kavramı süreklilik arzetmeyen, özellikle mevsimlik işlerde kısmi süreli olarak çalıştırılan işçileri ifade etmektedir.

Yukarıda tanımlarını yaptığımız KİT çalışanlarının dağılımı Tablo 5'de verilmiştir.

Tablo 5'de görüldüğü üzere, 1979 yılında KİT'lerde 160.106 kişi memur olarak çalışmakta ve toplam personelin % 30.21'ini oluşturmaktadır. Buna karşılık 369.844 kişi işçi olarak istihdam edilmektedir. 1983 ve 1985 yıllarında hem memur, hem de işçi istihdamında artış olmuştur. Ancak 1989 yılında her iki kategorinin istihdamında düşme olmakla beraber, memurlardaki düşme eğilimi (% 7.21) işçilerin düşme eğiliminden (% 65.84) çok daha yüksek olmuştur.

Tablo 5 : KİT Personelinin Statülerine Göre Dağılımı (Adet ve %)

Yıllar	Memur	%	Sözleşmeli	Personel(1)	İşçi	%	Toplam	%
1979	160.106	30.21	-	-	369.844	69.79	529.950	100.00
1983	177.160	33.43	805	0.14	387.410	68.52	565.375	100.00
1985	187.276	35.34	3.624	0.57	444.347	69.95	635.247	100.00
1989	38.194	7.21	167.559	27.82	396.599	65.84	602.352	100.00

Kaynak : Fikret Artan, a.g.e., s. 78..

(1) 1979 yılında ayrıca net olarak tespit edilemediğinden memur için de verilmiştir.

Tablo 5'de dikkati çeken bir diğer önemli nokta, sözleşmeli personel istihdamında sürekli bir artışın olduğudur. 1983'de 805 kişi olan sözleşmeli personel istihdamı 1985'de 3.624, 1989'da da 167.559 kişiye yükselmiştir.

3- KİT'lerde İstihdamla İlgili Sorunlar

- KİT'lerde değişik statülerde personel çalıştırılması, aynı veya benzer nitelikteki hizmetlerin değişik statülerde çalışan personele gördürülmesine ve dolayısıyla değişik imkanlar sağlanmasına neden olmuştur. Bu tür uygulamalar personel arasında ayırım yaratmakta, verimliliği de olumsuz yönde etkilemektedir.

- Kuruluşların organizasyon yapılarının sık sık değişikliğe uğraması, kadroların değişmesine neden olmakta, bu durum ise personel yönetimi üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır.

- Bilimsel yöntemlerle hazırlanmış norm kadrolar olmadığı için personel ihtiyacının isabetli bir şekilde tespitinde güçlükler bulunmakta, kadroların ihtiyaca göre dağılımını da olumsuz yönde etkilemektedir.

- İş değerlemesine dayalı bir ücret sisteminin olmayışı, personel giderleri ile üretim tutarı arasında sağlıklı bir ilişki kurulmasını önlemektedir. Öte yandan toplu iş sözleşmelerinde seyyanen zam yapılması cihetine gidilmesi, ücret artışlarında verimlilik artışlarının dikkate alınmaması, ücret dengesini ve verimliliği olumsuz yönde etkilemekte, özellikle işçilere yapılan harcamalar içindeki sosyal giderlerin nispi payı yükselme eğilimi göstermektedir.

- Emekli olan işçilerin yerine yeni personel alınmasına bütçe kanunlarıyla, kararnamelemlerle veya Başbakanlık genelgeleri ile getirilen kısıtlamaların da etkisiyle, ayrılan nitelikli personelin yerine yeni personel alımı güçleşirken, ihtiyaç fazlası personelin gerekli yerlere nakli çeşitli nedenlerle mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, süreklilik arzeden bazı işlerde hatta bürolarda müteahhit vasıtasıyla temin edilen işçilerin çalıştırılması (Bunlara yapılan harcamaların dışardan sağlanan fayda ve hizmetler skontundan takip edilmesi nedeniyle gerçek işçilik giderlerinin takibi de güçleşmektedir) yeni bir uygulama olarak yaygınlaşma temayülü göstermektedir.

- 1475 sayılı İş Kanunu gereğince özel bir kanunla düzenlenmesi öngörülen "kıdem tazminatı fonu" nun tesis edilmemiş olması kuruluşların mali yönden sıkıntıya düşmelerine neden olmaktadır.

- Hizmetiçi eğitim faaliyetlerine ve eğitim faaliyetlerinin sonuçlarının değerlendirilmesine gereken önem verilmemektedir.

- İşçi, memur-sözleşmeli ayırımı tam olarak yapılmamış, 399 sayılı KHK ile belirlenen görevlerde 1475 sayılı İş Kanunu'na tabi personel çalıştırılması önlenememiştir (9).

C- KİT'lerin Özelleştirilmesi

1. Özelleştirmenin Tanım, Amaç ve Yöntemleri

1.1. Özelleştirme Kavramı

Özellikle 1980'li yıllarda tüm dünyada uygulama alanı bularak çok tartışılan

özelleştirme kavramı, özelleştirmenin amaç, yöntem ve konusuna göre çok değişik şekillerde tanımlanabilir ve anlaşılabilir. Bunun asıl nedeni de özelleştirmenin birçok bilim dalının doğrudan ilgi alanına girmesi ve dolayısıyla yapılan bilimsel tanımlamalarda farklılıklar bulunmasıdır. Ekonomi bilimi açısından özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerini gerçekleştiren kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetinin özel kesime devredilmesidir. Buna karşın, hukuk bilimi açısından özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetiminin özel kesime devredilmesidir. Dolayısıyla, ekonomi bilimi açısından "mülkiyetin özelleştirilmesi", hukuk bilimi açısından ise "yönetimin özelleştirilmesi" önem arz etmektedir (10).

Özelleştirmeyi sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin özel kesime devri olarak düşünmek yanlıştır. Özelleştirme, KİT'lerin satışı dışında bu teşebbüslerin özel kesime kiralanması, yönetimin devredilmesi konularını da kapsamaktadır. Ayrıca, kamusal mal ve hizmetlerin üretimi için özel kesimle sözleşme yapılması, özel kesimle ortak olarak girişimlerde bulunulması vb. hususlar da özelleştirme kapsamında mütalaa edilmektedir (11).

Başka bir tanıma göre özelleştirme; kamu işletmelerinin fonksiyon ve faaliyetlerinin sahiplik, kontrol ve yönetim sorumluluğunun tamamen veya kısmen özel sektör şirketi, birey veya gruplarına transfer edilerek devletin veya kamu sektörünün görevlerinin azaltıldığı veya tamamen kaldırıldığı bir süreçtir (12).

Özelleştirme, aşağıdaki yollardan bir veya bir kaçısı vasıtasıyla başarılabılır :

- Bir kamu işletmesinin mal varlığının veya hisse senetlerinin kısmen veya tamamen satılması (Divestiture)
- Bir kamu işletmesinin mal varlığının tasfiye yolu ile satılıp elden çıkarılması (Liquidation),
- Millileştirilen şirketlerin terkedilmesi veya geri iadesi. Şu anda faaliyetine devam etsin veya etmesin, bunların daha önceki sahiplerine karşılıklı veya karşılıksız olarak teslim edilmesi (Bangladeş'de Jute Endüstrisinde olduğu gibi).
- Devletin veya kamu teşebbüslerinin ellerindeki hisse senetlerinin değerlerinin hafifletilerek kısmi satışı.
- Özel sektör ortaklarıyla müşterek yatırımlar oluşturmak.
- Daha önceleri kamu sektörüne tahsis edilmiş olanlara özel sektörün girebilmesi için liberalizasyon ve bürokratik işlemleri azaltma gibi idari ve politik önlemlerin alınması.
- Kullanma ücretinin oluşturulmasıyla finanse edilebilecek belirli hizmetlerin özel sektör tarafından yerine getirilmesine izin verilmesi (otoban ve köprüler için geçiş ücreti alınması gibi).
- Hükümet müdahalesi olmadan pazar güçlerinin serbest hareket edebilmeleri için kontrol ve düzenlemelerin kaldırılması veya hafifletilmesi (13).

1.2. Özelleştirme Amaçları

Özelleştirmenin sosyal, ekonomik ve politik açıdan birçok amacı bulunmaktadır. Bu amaçları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür :

- Sosyo-ekonomik ve politik sistemlerdeki temel değişim (Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'daki değişimlerde olduğu gibi).

- İmalat, ticari faaliyet ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında devletin direkt müdahalesinin azaltılması isteği.

- Sürekli olarak artan ve genişleyen hizmetlerin yüklenilmesinde ve sürdürülmesinde hükümetin finansal ve idari yükünün kaldırılması arzusu,

- Yeni pazar ve teknolojik gelişmelere cevap verebilmek için yönetimde daha fazla esneklik sağlayarak etkinlik ve rekabeti artırma arzusu,

- Hisse senedi satışının artırılması veya "halk kapitalizmi" vasıtasıyla teşebbüs sahipliğinin genişletilmesi arzusu,

- Devletten teşebbüse yönelik borç ve parasal yardım yükünün azaltılması ihtiyacı ve vergileri artırmaksızın devlet hazinesine ilave gelir aktarılması,

- Kamu ve özel sektör arasında daha dengeli ve iyi bir karışımın sağlanması

- Uluslararası finans kurumlarının yeni yapılanmalara uyum ve liberalizasyon konusundaki zorlayıcı girişimleri

- Yabancı sermayenin çekilmesi

- Sermaye piyasasının geliştirilmesi

- Enflasyonun önlenmesi

- Döviz gelirlerinin artırılması

- Devlete gelir sağlanması

- Servetin geniş kitlelere yaygınlaştırılması vs.

Özelleştirmenin yukarıda zikredilen amaçların tümünü veya bir kısmını hemen kısa zamanda gerçekleştirmesi düşünülemez.

Birçok ülkede kamu sektörü faaliyetlerinin özel sektöre devrinin kolay olmadığı ve birçok problemin ortaya çıktığı bir gerçektir. Ancak, bu durumun daha uzun bir zaman devam edeceği de düşünülemez.

1.3. Özelleştirmede Engeller

Günümüzde birçok ülkede uygulama alanına konmuş ve konulmaya da devam etmesine rağmen, özelleştirme işlemi çok da kolay olmamaktadır. Fakat asıl problem gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkmaktadır. Özelleştirme uygulamasında en önemli engel-

ler devlet, kamu ve özel kuruluşlar gibi baş aktörler tarafından oluşturulmaktadır. Bunlardan başka engeller de bulunmaktadır. Özelleştirme uygulaması aşağıda değinilecek bu ve benzeri engellerden dolayı güçlük arz etmektedir.

Devletin bizzat kendisi : Birçok ülkede, kamu kuruluş ve işletmeleri devlet için politik ve ekonomik güç sağlamaktadır. Sosyal adalet, eşitlik ve hakkaniyetin birer vasıtası olarak reklamı yapılan kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlet için güçlük arz etmektedir. Bu gibi ülkelerde özelleştirmenin yapılması, devlet tarafından bir sosyal "harakiri" olarak görülmektedir.

Kamu işletmelerin kendisi : Gelişmekte olan ülkelerde çoğunlukla zarar yapan işletmeler özelleştirmeye adaydır. Çünkü, bunlar yaşayamayacak ve kimsenin satın almayacağı durumdadır. Fakat, marjinal bir çabanın bunları karlı duruma getireceğinden, bu işletmeleri satın almanın akıllıca bir yol olacağını ileri süren görüşler de bulunmaktadır.

Özel sektör : Devlet; kaynaklarını, fonksiyonlarını ve faaliyetlerini devretmeyi kabul etse bile, birçok ülkede özel sektör bunu kabul etmeye pek istekli olmamaktadır. Bunun sebepleri, en azından bazıları için, açıktır. Gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda kamu teşebbüsleri, özel kesim için ucuz kaynak girdisi ve altyapı imkânları sağlamaktadır.

Ülkedeki geçici ve seyyal politik durumun özelleştirmeyi sevkedici durumda olmayışı : Güney Asya, Afrika ve Latin Amerika'da bazı ülkelerin politik durumları radikal reformları oluşturmak için yeteri kadar istikrarlı değildir. Bu husus, bu ülkelerdeki planlı özelleştirme programlarının niçin durdurulduğunu açıklamaktadır.

Menfaat gruplarının muhalefeti : Asya'da Endonezya ve Tayland, Afrika'da Gana ve Latin Amerika'da Brezilya gibi bazı ülkelerdeki politikacılar, sendikacılar ve işçiler gibi genelde özelleştirmeye karşı olan menfaat gruplarının muhalefeti nedeniyle özelleştirme faaliyetleri hemen hemen durdurulmuştur.

Eşitlik ve adalet düşüncesi : Bazı kamu hizmetlerinin toplumsal özelliği ve muayyen mal ve hizmetlerin, maliyet ve fiyat faktörleri dikkate alınmaksızın, kurumsal, sosyal ve politik mülahazalarla kamu tarafından sağlanması, bunların özel sektöre transferini geciktirmektedir.

Artık emek ve büyük borçlar : Gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda hükümetler, mevcut yüksek işsizlik seviyelerine ilâve olarak işten çıkarmaları kabul edecek ve ilâve işçi tazminatı ödeme pozisyonunda değillerdir. Ayrıca, işletmeleri yaşanabilir hale getirmek için gerekli büyük borçların altından kalkabilecek araç, gereç ve paradan da mahrumdurlar.

Zayıf sermaye piyasaları : Çoğu gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasaları bulunmamaktadır. Olanlar da küçük ve zayıf bir organizasyon yapısına sahiptir. Bu husus da, hisse senedi ve tahviller vasıtasıyla kaynakların kamudan özel kesime transferini sınırlandırmaktadır. Milli kaynakların yabancı yatırımcılara satılmasına karşı oluşan

muhalefet ve kaynakların yerli halka transfer edilmesindeki ahlaki ve sınıf mülahazaları özelleştirme terçihini daha da sınırlandırmaktadır.

2- Özelleştirmenin Yarar ve Sakıncaları

Her ülkenin sosyo-ekonomik ve kültürel yapısına göre değışiklik arzeden özelleştirmenin fayda ve sakıncalarını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

2.1. Özelleştirmenin Yararları

- Rasyonel ekonomik kararların çoğu, piyasanın serbest rekabet düzeni içinde verilecektir.

- KİT'ler, daha verimli çalışması beklenen anonim şirketlere dönüşecek ve ekonomiye daha katkı sağlayacaktır.

- Sermaye tabana yayılacak

- Devletin sınırlı kaynakları, KİT yatırımları ve onların borçlarının ödenmesi yerine, toplumun öncelikli ihtiyaçlarına yönelik alt yapı yatırımlarına yönelecektir.

- Ekonomi yeni bir canlılık kazanacak, durgunluk ve verimsizlik azaltılarak tüketicilere daha kaliteli ürün ve hizmet sunulacak, tüketici terçihleri optimal düzeyde karşılanacaktır.

- Tüketici terçihlerini gidermede başarılı özel kuruluşlar kâra geçme ve büyüme bakımından daha çok imkâna kavuşacaklar, bu da ekonomiye itici güç kazandıracaktır.

- Geliştirilecek serbest rekabet ortamı, o güne değir KİT'leri kendine rakip görmeyen öteki şirketler üzerinde de etki yapacaktır. Bu etki sonucu, sözkonusu kuruluşlar daha kaliteli, ucuz üretim ve hizmete yöneleceklerdir.

- Toplum mülkiyete ortak olma şansına sahip olacaktır.

- Bu arada, KİT'lerin satışından sağlanacak gelire yeni yatırım ve hizmet alanlarına yönelenilecek, bu da hayat standardını yükselme yönünde etki yapacaktır.

- Ülkeye çağdaş teknoloji transferi hızlanacak, dış rekabet gücü ve buna bağlı olarak da ihracat artacaktır.

- Sermayenin tabana yayılmasıyla demokrasi de güçlenecektir (14).

2.2. Özelleştirmenin Sakıncaları

- Bazı hizmetler vardır ki bunları ancak devlet sağlar. Özel sektörün itici gücü kâr olduğundan bu alanlara yönelmezler.

- Bir kısım işler özel sektörde de görülüp yürütülürken yapılan iş ve üretimler alından kalkılmaz bir hal alınca müteşebbisler bundan kaçarlar. Halkın zorunlu ihtiyacı olan fakat özel sektörde terçedilen bu işlerin KİT'lerce yapılması zorunlu hale gelir.

- Serbest piyasa ekonomisinde devlet tekeline son verilir denilse de serbest piyasa ekonomisinde de özel girişimlerin tekelleşmeleri, kartel ve tröst oluşturmaları her an mümkündür. İşte KİT'ler, üretimde devre dışı kaldığında, tüketicilerle özel teşebbüs tekelileri ve tröstleri karşı karşıya gelir ve burada tüketici ezilir.

- KİT'ler, çalışabilir işgücüne iş ve istihdam imkanı sağlar. Özelleştirme ile işten çıkarmalar başlar ve işsizlik oranı artar. Zira özel sektör atıl işgücünü barındırmak istemez. İlk fırsatta yüksek teknolojiye geçmek, buna karşılık işçi çıkarmak temel amacdır (15).

- Sosyal hizmetler ve sosyal vasıflı gelirler tahrip olur.

- Kamusal hizmetlere uygulanan fiyatlar, genelde orta ve düşük gelir dilimleri nazara alınarak belirlenir. Buna karşılık, özel kesim böyle bir ilke ile bağlı olmadığından kâr maksimizasyonu çerçevesinde fiyatların yükselmesi durumu ortaya çıkar.

- Fiyat, kalite ve kantite imkânları daralır.

- Sendika hakkı tehdiye uğrar. Çoğu kez, özelleştirme sendikasızlaştırmanın da aracı olmuştur (16).

3- Dünyada Özelleştirme Örnekleri

Dünya ekonomik düzeni hızlı bir şekilde değişmektedir. Dünyanın her yerinde hükümetler fonksiyon ve sorumluluklarının önemli bir kısmını özel sektöre devretmektedir. Yapısal düzenlemelerde, doğmatik politik yaklaşımlardan daha çok ekonomik zorunluluklara öncelik tanınmaktadır.

Özellikle Üçüncü Dünyadaki bazı ülkeler liberalizasyon ve piyasalara müdahaleden kaçınma gibi konularda önemli adımlar atmaktadırlar. Fakat en dramatik gelişmeler ise Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa gibi merkezi planlı ekonomilerde meydana gelmiş ve gelmeye de devam etmektedir. Şu anda meydana gelmekte olan bu gelişmelerin gerçek değerini, hacmini ve etkisini miktar olarak tespit etmek oldukça zordur.

Aşağıda, dünyadaki özelleştirme uygulamalarına genel bir bakış açısı getirilecektir.

3.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme

Gelişmekte olan ülkelerin büyük bir kısmı borç krizleri, ödemeler dengesinin bozulması, düşük ve hatta negatif büyüme oranlarının üstesinden gelebilmek için stratejik tercihleri yakalayabilmede potansiyel politik risklerle ekonomik sıkıntılar arasındaki çıkmazda didinip durmaktadırlar.

The Economist, 16 Nisan 1988 tarihli sayısında şu tespitte bulunmaktadır : "Şayet gelişmekte olan ülkelere bankalardan borç almak yerine verimli kaynakları hisse senetleriyle 1970'lerde satışa çıkarsaydılar bu denli uluslararası borç krizleri vuku bulmazdı".

3.1.1. Afrika

Aşağı Sahra Afrika'sının ekonomik özellikleri şu şekilde karakterize edebilir : hızlı nüfus artışı, enflasyon, işsizlik, yükselen borç yükü, bütçe ve ödemeler dengesindeki büyük açıklar, kamu işletmelerinin finansal maliyetleri ve sürekli verimsizlikleri.

Afrika ülkeleri homojen bir yapıya sahip değildir ve aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Batı tipi bir piyasa ekonomisine sahip Botswana gibi ülkeler nisbeten özel sektöre daha açıktırlar. Angola'da özel sektörün düşük bir rolü bulunmakta, Etiyopya sadece özelleştirmeye karşı olmakla kalmamakta, aynı zamanda özel sektörün rolünü azaltmaya çalışmaktadır.

Angola, Kamerun, Sudan, Nijerya, Tanzanya ve Uganda gibi bölgedeki birçok ülke Dünya Bankası ve IMF'nin nezaretinde sert programlar ve yapısal uyum politikaları uygulamaktadırlar.

Fas, dört büyük banka ve 37 hotelin de dahil olduğu 113 işletmeyi özelleştirmeye karar vermiştir. Özelleştirme yasası, özelleştirmeden sonra işlerin muhafaza edilmesini şart koşmaktadır.

Mısır'ın özelleştirme çabaları, bürokratik engeller ve sermaye piyasalarının zayıflığı nedeniyle yavaşlamıştır. Başarısı, devlet elindeki birkaç hotelin özel sektöre devredilmesiyle sınırlanmıştır.

Kenya'da kamu işletmelerinin zayıf performanslarından dolayı, pozitif bir gelişme stratejisi olarak, özelleştirmenin devam edebileceği görülmektedir.

Uganda, özelleştirmenin öneminin farkındadır ancak, dışarıdan gelebilecek aşırı bir sömürüye karşı tedbir olarak aynı zamanda kamu sektörünü de geliştirmek istemektedir (17).

3.1.2. Asya

Teorik olarak özelleştirmenin önemi kabul edilmekle birlikte, henüz uygulama safhasında bulunmamaktadır. Bunun nedeni, özel sektörün kamu sektöründen daha etkin olduğu konusunda kesin bir delile sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır ve bu özellikle Güney Asya için geçerlidir.

Hindistan gibi bazı ülkelerde, performansları gerçekten iyi olan kamu işletmeleri bulunmaktadır. Fakat diğer taraftan, başarısız kamu işletmeleri de yoğun şekilde mevcuttur.

Hindistan'da hükümet, başarılı ve daha güçlü kamu sektörüne ihtiyacı olduğunu açıklamasına rağmen, 1980'lerin başından beri yürütülen sanayi politikaları daha çok özel sektöre cevap verir niteliktedir. Özel sektör, şu anda özellikle telekomünikasyon, donanım, petro-kimya, enerji ve alt yapıyla ilgili alanlarda faaliyette bulunmaktadır. Hükümet, teknoloji transferi gerektiren belirli alanlarda yabancı ortaklık ve müşterek yatırımları teşvik etmektedir.

Bangladeş'te, çoğunlukla 1976-1984 yılları arasında olmak üzere, 609'u sanayi sektöründe toplam 1076 kamu işletmesi devreden çıkarılarak özelleştirme faaliyet başlamıştır.

Özelleştirme, Endenozya'da tartışmalı bir konudur. Hükümet, zarar eden kamu işletmelerinin özel sektöre devredilebileceğini ilan etmiştir. Kamu işletmelerinin yaklaşık dörtte birinin özelleştirilmesi hedeflenmişken, muhalif gruplar bu konuda önemli bir gelişme gösterememişlerdir.

Malezya'da özelleştirme için amaçlar belirlenmiş ve geniş çaplı bir çalışma başlatılmasına rağmen, 1985 yılından sonra pek bir ilerleme de sağlanamamıştır. Gemi sanayi, hava yolları, alt yapı ve hizmetler de dahil olmak üzere kısmen veya tamamen 13 proje özelleştirme kapsamına alınmış ve hükümet para sıkıntısı çeken şirketlere bunları belli bir indirimle satmayı teklif etmiştir.

Bir kısım Asya ülkesi, Dünya Bankası ve IMF'nin de desteğiyle, yapısal reformların bir parçası olarak, özelleştirme çabasındadırlar. Bunlar arasında Pakistan ve Filipinler de bulunmaktadır.

Eski Başkan Ziyaül Hak döneminde özelleştirilecek firmaların borç yükünün kabul edilmesi ve mevcut kadroların aynen korunması istendiğinden kamu kuruluşlarına alıcı bulmak güç olmuştur. Seyyal politik yapı, yeni hükümet ve potansiyel yatırımcıları harekete geçirmiştir.

Filipinler, Markos dönemindeki kamu kuruluşlarının başarısızlıkları ve hızla artan borç yüklerinden kurtulmak için özellikle özelleştirme faaliyetine geçmiştir. Hükümet, özelleştirmeyi yeni yatırımcılara cazip kılabilmek için, işe alma ve işten çıkarma konusunda yatırımcılara geniş özgürlükler tanıyan yasalar çıkarmıştır. Buna rağmen Plaza Hotel, hava yolları ve madencilik sektörlerinin özel kesime devredilmesi hala büyük bir problemdir.

Sri Lanka'da 1987'den beri özelleştirme çabaları yapılmaktadır. Özelleştirme programına olan muhalefeti minimize etmek için "devlet işletmelerinin halklaştırılması" kavramı geliştirilmiştir. Bazı kaynaklar idari anlaşmayla özel sektöre ya satılmış ya da teklif edilmiştir. Hükümet, satıştan elde edilen gelirin bir kısmını işten çıkarılan işçilere tazminat olarak vermiştir. 1989 Aralık ayında hükümet ve Dünya Bankası, kamu kuruluşlarını yapılandırma ve özelleştirme çabasında bulunacak "Kamu Yatırımları İdari Kurulu" isminde bir kuruluş oluşturmuşlardır.

Tayland'da sendikalar kamu kuruluşlarında özel sektörden daha kuvvetlidirler ve özellikle tütün alanında istihdamı etkileyeceği argümanıya özelleştirme faaliyetine karşı bir muhalefet oluşturmuşlardır (18).

3.1.3. Latin Amerika

Özelleştirme birçok Latin Amerika ülkesi için önemli bir meseledir. Fakat politik ve ekonomik güçlükler ve değişik menfaat gruplarının sıkı muhalefetiyle kısmen yavaşlatılmıştır. Latin Amerika ülkeleri politik baskılara karşı hassas bir konumdadırlar.

Şili'de Başkan Salvador Allende'nin dönemi olan 1970-73 yıllarında kamu kuruluşlarında benzeri görülmemiş bir büyüme olmuştur. Şili aynı zamanda Latin Amerika ülkelerinde 1974-78 yıllarında esaslı özelleştirme programına başlayan ilk ülke olmuştur. 1980'li yıllardaki ekonomik çöküntüye bağlı olumsuz şartlardan sonra özelleştirme programı 1985'te aktif olarak tekrar başlamıştır.

Arjantin, zararları yaklaşık 5.5 milyar \$'a varan kamu işletmelerinin hacmini önemli ölçüde düşürmek için özelleştirme kanununu harekete geçirmiştir. Honduras, Brezilya, Jemaika, Costa Rica, Guatemala ve diğer birkaç ülke özelleştirme programlarını ilan etmişlerdir. Bolivia ve Brezilya'nın da içinde bulunduğu bazı ülkeler, özellikle hükümet dışından gelen muhalefet yüzünden özelleştirme faaliyetlerini kısa bir süre için durdurmuşlardır. Özelleştirme faaliyeti genel olarak stratejik öneme sahip olan anahtar sektörlerdeki kaynakların veya hisse senetlerinin satışından ziyade daha çok fonksiyonsuz kaynakların satışı veya tasfiyesi şeklinde vuku bulmaktadır (19).

3.2. Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme

Gelişmiş ülkeler arasında, 19. asırda özelleştirme işlemine ilk başlayan ülke Japonya'dır. 20. asırda 1960'larda özelleştirme programına başlayan ülkeler ise Almanya ve Kore'dir. Avrupa'da özelleştirme konusunda en fazla dikkat çeken ülke İngiltere'dir.

Japonya'da kamu işletmeleri sınırlı bir role sahiptir. Kamu işletmelerinin net kaynaklarının rasyosu ulusal net kaynakların % 10'undan daha azdır ve bunların işgücü oranı % 5 civarındadır. 1980 yılı başlarında, hükümetin özelleştirme politikasının uygulanması konusunda araştırmalarda bulunan "Başbakanlık İdari Reformlar Komisyonu" 7 kamu işletmesinin tasfiyesini, 23'ünün de özelleştirilmesini tavsiye etmiştir. Bu komisyon yapının rasyonalize edilmesi ve bazı sektörlerdeki kamu işletmelerinin özelleştirilmesi için değişik önlemler başlatmıştır. Bugüne kadar esaslı özelleştirmeler Japon Ulusal Demiryolları, Japon Telgraf ve Telefon, Japon Havayolları, Elektrik Gücü Geliştirme Şirketi, bir çimento şirketi ve Japon Tütün ve Tuz şirketlerinde başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Japon özelleştirme programının iki önemli özelliği bulunmaktadır. Bunlar : birimleri satışa sunmadan önce yaşayabilir hale getirme çabaları ve gereğinden fazla bulunan işgücünü rehabilitasyona tabi tutmak için sosyal planların oluşturulmasıdır.

Yeni sanayileşmekte olan bir ülke olarak kabul edilen Kore'de, özelleştirme üç safhada olmuştur : 1968-73, 1981-83 ve 1987'den günümüze kadar olan dönem. İlk iki dönemde 13 kamu işletmesi özelleştirilmiştir. Özelleştirme, pazar ekonomisine yönelmiş hükümetin en önemli ilgi odağıydı. Hükümet 1987'de Kamu İşletmelerini Özelleştirme Komitesini oluşturmuş, 11 kamu işletmesinin kısmen veya tamamen özelleştirilmesini, yedi tanesinin de fonksiyonlarının yeniden gözden geçirilmesine karar vermiştir. Havayolları, Demir ve Çelik Şirketleri, Ticari Bankalar, Petrol ve ağır endüstriler özelleştirilenler arasında yer almaktadır. Birkaç daha banka, elektrik, iletişim, araştırma ve geliştirme ve ders kitapları firmaları da özelleştirilmeleri planlananlar arasında bulunmaktadır.

1979'da İngiliz hükümeti, devlet işletmelerinin özel sektöre dönüştürülmesiyle il-

gili olarak hırslı bir programa başlamıştır. 1945'den beri İngiltere'nin ekonomik ve endüstriyel yapısındaki en radikal reformların arasında özelleştirme de bulunmaktadır. İngiltere'nin özelleştirme programı çok geniş bir yankı uyandırmıştır. Özelleştirmeden şu ana kadar elde edilen gelir 27.5 milyar Paund'dur. 1979'da devlet sektörünün hemen hemen % 50'si ve yaklaşık 800.000 iş özel sektöre transfer edilmiştir. Özelleştirme çok geniş bir hisse senedi sahipliğiyle sonuçlanmıştır. Uygun işçilerin yaklaşık % 90'ı özelleştirilen işletmelerinin hissedarı olmuştur.

İngiltere'de şirketlerin özelleştirilmesinde not edilmesi gereken en önemli nokta devlet işletmelerinin özelleştirme öncesinde yaşayabilir ve kâr edebilir hale getirilmesinin sağlanmasıdır.

Fransa'da 1986 yılındaki özelleştirme yasası Avrupa'daki özelleştirme programının hacmini ve genel faaliyet alanını tanımlamıştır. Fransa, özelleştirme için 66 kamu işletmesi tespit etmiştir ve bunlardan 13 tanesini 1987 yılına kadar tamamlamıştır. Çoğunlukla bankalara, finansal ve sigorta şirketleri özelleştirilmiştir. Enerji, haberleşme, uzay sanayi gibi birkaç diğer işletmeler de özelleştirilmiştir. Ayrıca stok hisse senedi satışı, özel satış, yönetim kontratı ve kiralama da diğer uygulanan metotlardı. Bununla beraber, 1988 seçiminden sonra Fransa'daki özelleştirme programı kesintiye uğramıştır.

İtalya'daki özelleştirme daha ılımlı bir şekilde uygulanmıştır. 1981 ve 1986 yılları arasında 22 kamu işletmesi ve 5 banka tamamen veya kısmen tecrit edilmiştir. Bu tasfiyelerden gerçekleşen miktar çok da önemli değildi (20).

Batı Almanya'da Muhafazakar Hükümetin 1983'deki programında, kamu sektörü borçlanma ihtiyacını azaltmak için özelleştirmenin gerekli olduğu ifade edilmesine rağmen bugüne kadar yaygın bir özelleştirme uygulaması görülmemiştir. Özelleştirme tasarıları en başta ülke içindeki yatırımcılar tarafından büyük bir ihtiyatla karşılanmıştır. Bu sebeple Hükümet büyük kamu işletmelerini tamamen özelleştirmek yerine daha çok şirketlerdeki devlet payını azaltmayı planlamıştır (21).

Eski D. Almanya'daki demode olmuş verimsiz işletmelerin özelleştirilmesini üstlenen Trauhandanstald adlı kuruluş, özelleştirme ve satış konusu olan 9.000 eski D. Alman işletmesinden 2.140'mı 1991 Mayıs ayı sonuna kadar sattığını açıklamıştır. Bu satışlardan 9.5 milyar mark yani yaklaşık 5.3 milyar dolarlık gelir elde edilmiştir. Diğer taraftan, bu işletmelerin yeni sahipleri fabrikaları modernleştirmek ve verimli hale getirmek için 34 milyar dolarlık yeni yatırım taahhüdünde bulunmuştur. İşletmeye taze para koymayacak olan alıcılara satış yapılmamaktadır (22).

Kamu ekonomik teşebbüslerinin ekonomide büyük bir yer tutmadığı Hollanda'da daha çok B. Alman uygulamasına benzer bir yol izlenmektedir (23).

4. Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi

KİT'lerin ekonomide meydana getirdiği sorunların çözümlenebilmesi için, bu kuruluşların her yönüyle reforma tabi tutulması, ekonomik gereklerle bağdaşmayan müda-

halelerden kurtarılması ve nihai olarak mülkiyet yapısının değiştirilmesi yani özelleştirilmesi genel kabul görmüş alternatif olarak görülmektedir.

Türkiye'de özelleştirme düşüncesi Cumhuriyetin kurulmasını takip eden yıllara kadar gitmektedir. Nitekim 1. İktisat Kongresinde ve bunu takiben yapılan ekonomik düzenlemelerde, ekonomik faaliyetlerin esasta özel sektöre yapılması, özel sektörün girmediği alanlar ve yapamayacağı işlerde devletin daha sonra özel kesime devretmek üzere devreye girme prensibi benimsenmiştir. Ancak, bu paraleldeki özelleştirme politika ve yöntemleri uygulama alanı bulamamıştır.

1950'li yılların hükümetlerini kuran Demokratik Parti'nin Parti Programı'nın 48. maddesinde ve 29 Mayıs 1950 tarihinde sunulan Hükümet Programı'nda, "kamu hizmeti niteliği taşımayan alanlarda devletin işletmecilik yapmayacağı ve temel ana sanayi dışındaki KİT'lerin uygun şartlarda teker teker özel teşebbüse devredileceği" ilkeleri yer almıştır. Böylece KİT'lerin özelleştirilmesi açık bir şekilde gündeme alınmış olmasına rağmen bu yönde bir uygulama yapılamamıştır.

Serbest piyasa ekonomisinin yerleşebilmesi ve iktisadi gelişmenin istenilen düzeyde gerçekleştirilebilmesi için 1980'li yıllardan sonra "özelleştirme" fikri ortaya atılmış ve özelleştirme çalışmalarına başlanılmıştır.

1984 yılında yürürlüğe konan 2983 sayılı Kanun'da : KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili kararların istihsalinin "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu" (daha sonra Yüksek Planlama Kurulu) tarafından yapılması ve özelleştirme kararlarını uygulamak ve Fonu idare etmek üzere Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin (daha sonra Kamu Ortaklığı İdaresi) kurulması ve görevlendirilmesi yöntemi benimsenmiştir.

Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili ilk somut düzenleme 1986 yılında yürürlüğe giren ve KİT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili hükümleri içeren 3291 sayılı Kanun'dur.

Bu Kanun'a göre KİT'lerin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu, bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerin özelleştirilmesine de Toplu Konut ve kamu Ortaklığı Kurulu yetkilidir. Bu kurul KİT iştiraklerindeki kamu paylarını da satmaya yetkili kılınmıştır.

Yine bu kanun; özelleştirilmesine karar verilen KİT'ler ve bağlı ortaklıkların doğrudan doğruya; müessese, işletme ve işletme birimlerinin ise önce ananim ortaklık haline getirildikten sonra, hiçbir işleme gerek kalmaksızın Başbakanlığa bağlanacağı, özelleştirilecek kuruluşların devlete ait hisselerinin tamamının bedelsiz olarak Kamu Ortaklığı İdaresine devredileceği, sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşene kadar, bu kuruluşlarla ilgili her türlü işlemin Yüksek Planlama Kurulu'nca yürütüleceği, özelleştirme ile ilgili işlemlerin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulacağı, özelleştirmeden önce kuruluşun mülkiyet ve tasarrufunda bulunan her türlü hak ve mameleki ile borçlarının özelleştirilecek kuruluşa aynen intikal edeceği vb. politika ve prensipleri benimsenmiştir.

4.1. Özelleştirme Uygulamaları

Kalkınma planı, yıllık programlar ve yapılan yasal düzenlemeler ile belirlenen özelleştirme politikaları çerçevesinde 1985 yılında başlatılan "Özelleştirme Ana Plan" hazırlık çalışmaları 1986 yılında tamamlanmıştır. The Morgan Guaranty Bank tarafından hazırlanan Plan'da esas olarak blok satış yolu tavsiye edilmesine rağmen, kamuoyu baskısı sonucu halka arz yolu ile de satışlar yapılmaktadır.

4.1.1. KİT'lerin sınıflandırılması

Plan'da KİT'ler, kârlılık, ekonomik başarı, sübvansiyon, mal varlıkları, istihdam durumu, rekabet gücü gibi kriterler dikkate alınarak üç öncelik gruba ayrılmıştır.

I. grup; tamamen satılabilecek olanlar : T.C. Turizm Bankası A.Ş. (TURBAN), Türk Hava Yolları A.Ş. (THY), Uçak Servisi A.Ş. (USAŞ) ve birkaç bazı ortaklıktır.

II. grup; çoğunluğu satılabilecek olanlar : Yem Sanayii T.A.Ş. (YEMSAN) ve T. Çimento Sanayi A.Ş. (ÇİTOSAN) dır.

III. grup; büyük bir kısmı satılabilecek olanlar : TIGEM, TPAO ve ETİBANK'tır.

4.1.1.2. İkinci Derecede Öncelikli KİT'ler

I. grup; bazı bölümleri satılabilecek, geri kalan bölümleri ise rehabilitasyona tabi tutulacak ya da kapatılacak olanlar : Sümerbank ve Türkiye Süt Endüstri Kurumu (TSEK) dur.

II. grup; tedricen özelleştirilecek olanlar : PTT ve TEK'tır.

III. grup; satılması muhtemel olanlar : Et ve Balık Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Gemi Sanayii A.Ş. ve Orman Ürünleri Sanayi Kurumu'dur.

IV. grup; devlet desteğiyle satılabilecek olanlar : Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, T. Şeker Fabrikaları A.Ş., T. Gübre Sanayii A.Ş., T. Demir ve Çelik İşletmeleri, Ağır Sanayii ve Otomatik Kurumu ve T. Taşkömürü Kurumu'dur.

4.1.1.3. Üçüncü Derecede Öncelikli KİT'ler

Bu gruptakiler kamu hizmeti gören KİT'lerdir ve bunlar; DMO, TDİ, TECDD, DHMİ, TMO, TZDK ve TUSAŞ'dır.

4.1.2. Özelleştirme Çalışması Yapılan Kuruluşlar ve Özelleştirme Gelir ve Giderleri

Ülkemizde özelleştirme uygulamalarına hız verilmekle birlikte henüz arzulanan düzeyde bir özelleştirme politikası izlenememiş, uygulamada bazı sorunlarla karşılaşmıştır.

Halka arz yoluyla ilk özelleştirme uygulaması 1988 yılında TELETAS Telekomünikasyon Endüstri ve Ticaret A.Ş.'deki % 40 olan kamu hisselerinin % 22'lik bölümünün halka satışı ile gerçekleştirilmiştir. Küçük ve orta düzey tasarruf sahiplerinin hedeflendiği bu özelleştirmeden elde edilen gelir 15.400 milyon TL'yi bulmuştur. Satış sonunda PTT'nin TELETAS'daki payı % 40'dan % 18'e düşerken, Belçika kökenli Bell Telephone % 39'luk oranla en büyük paya sahip olmuştur (24).

1986-1991 yılları arasında özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan; halka arz yoluyla satışlardan 1 trilyon 107 milyon TL., İstanbul Menkul Kıymetler Borsasındaki satışlardan 786 milyar TL ve Blok satışlardan 474 milyar 889 milyon TL civarında gelir elde edilmiştir. Elde edilen toplam gelir 2 trilyon 400 milyar TL civarındadır (Ek 1).

1986-1990 yılları arasında da özelleştirme için yapılan giderlerin toplamı 91.4 milyar TL'dir (25).

1986-1991 yılları arasındaki 6 yıllık dönemde istenilen düzeyde özelleştirmenin gerçekleştirildiği söylenemez. Ancak, gelir artışları sürekli olarak artmaya devam etmektedir. 1992 yılında özelleştirme işleminden 5.5 trilyon TL lik bir gelir beklenmektedir. 1993 yılı hedefi ise 13 trilyon TL dir (26).

Türkiye, özelleştirme işleminin henüz başlangıç safhasında bulunmaktadır. Çünkü, bugüne kadar devlet mülkiyetinden özel mülkiyete geçmiş bir KİT bulunmamaktadır. Sadece blok satışlar yolu ile Fransız'lara 1989 yılında satılan beş çimento fabrikası ve USAŞ hariç, tamamiyle kâr eden iştiraklerdeki devlet hisselerinin % 5-10'luk kısmının satılmasıyla hazineye gelir elde edilmiştir. Dolayısıyla tüm KİT'lerin yönetim ve denetimi devlet elindedir. Özelleştirme işleminde başlangıç safhasında bulunulduğunun söylenmesinin ikinci nedeni ise, özelleştirmeden elde edilen gelir seviyesidir. Bugüne kadar 2 trilyon 400 milyar TL gelir elde edilmesine karşılık mevcut KİT'lerin mal varlıkları 500 trilyon TL'yi aşmaktadır ki bu, yapılanların henüz % 0.05 civarında olduğunu göstermektedir. Üçüncü nedeni ise, özelleştirmeden önce uygulanması gereken KİT sektörünün kendi öz finansmanını sağlayan bir sektör haline getirilmesidir ki, bu bile henüz sağlanamamıştır (27).

4.2. Özelleştirme Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Öneriler (28)

4.2.1. Sorunlar :

- Özelleştirme faaliyetlerini yürütmek ve yönlendirmek üzere, her yönüyle güçlü ve yeterli bir organizasyon oluşturulamamıştır. Özelleştirme faaliyetlerine katkıda bulunabilecek çeşitli kamu ve özel müesseseler arasında yapıcı bir işbirliği ve koordinasyon sağlanamamıştır. Dolayısıyla faaliyetler aksamakta ve belirsizlik ortamına sürüklenmektedir.

- 3291 sayılı Kanun'da YPK'ya verilen yetkiler dahilinde, özelleştirilmesi kararlaştırılıp hisseleri KOİB'na devredilen kuruluşların 233 sayılı KHK hükümlerine yani mevcut KİT statüsüne tabi olmayacakları yönünde alınan YPK Kararları ile bu kuruluş-

ların hukuki statüleri belirsizliğe girmiş ve sermayesinin tamamı devlete ait olanların bile KİT sayılıp sayılmayacakları hakkında tereddütler ortaya çıkmıştır.

- Kârlılık ve verimlilikleri oldukça düşük olan KİT'lerin hisseleri ve/veya varlıklarının halka, çalışanlara, yerli ve yabancı yatırımcılara satışında hem satışı cazip kılan ve hem de satılan kuruluşun belli bir süre içinde kârlılık ve verimliliğinin yükseltilmesini sağlayacak çeşitli teşvik uygulamalarına yeterince gidilmemiştir.

- Özelleştirme kapsamına alınan KİT'lerin TTK'na dayalı, YPK'ca onaylanan ana statülerinde, yönetim ve denetim kurullarına yapılacak atamalar için belirlenen nitelik şartları, 233 sayılı KHK'nin KİT'ler için öngördüğü öğrenim, mesleki bilgi, başka iş ve hizmet, siyasi faaliyet yasağı gibi şartları içermemektedir. Bunun sonucu kamu sermayesinin zaman zaman % 100'e ulaştığı bu kuruluşların sözkonusu organlarına çok değişik nitelik ve yapıda kişilerin atanması bu organların etkinlik ve verimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

- Özelleştirme kapsamına alınıp uzun süre özelleştirme açısından bir uygulamaya tabi tutulamayan birçok kuruluşun, işletme faaliyetleri yönünden çeşitli sorunlarla karşılaştığı ve bu sorunların hukuki yetkiye haiz olmayan uygulamalarla aşılması mecburiyetinde kaldığı görülmüştür. Finansman ve yatırım programlarının hazırlanması, sabit kıymet ve personel alımı gibi konularda kuruluşlara muhatap mercilerde belirsizlik ve yetkisizlik gerekçeleri ile faaliyetler aksamaktadır.

- Özelleştirmeden önce bir rehabilitasyona ve hatta modernizasyona tabi tutularak piyasa şartlarına göre güçlendirilmesi kaçınılmaz olan kuruluşların, Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilmesiyle bu konularda başarı sağlanamamaktadır. Zira Kamu Ortaklığı İdaresi rehabilitasyon faaliyetlerini yürütebilir bir yapıya sahip olmadığından kuruluşlar sorunları ile belirsizlik içinde başbaşa kalmaktadır.

- Yarım kalmış tesis satışları ile ilgili satış bedellerinin tahsil edilememesi, öngörülen tamamlama yatırımlarının yapılamaması ve bu tesislerin işletilmemesi sonucu bu tür özelleştirmeler kamuya ilave sorun ve yükler getirmiştir.

- Özelleştirilmek üzere Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilen kuruluşların özelleştirilmesi sonucu elde edilen hasılatın dağıtımı konusunda sürekli politika değişikliği yapılmıştır. Sağlanan hasılatın ilgili kuruluşlara gerekli ve yeterli aktarmaların yapılmaması, özellikle kârlı birimleri satılan kuruluşların (kalan zararlı birimlerinin de oluşturduğu yüklerle) finansman başta olmak üzere sorunları büyümektedir.

- İşletme hakkı devir şeklinde yapılan özelleştirme uygulamalarında özellikle yapılan sözleşmelerden kaynaklanan uygulama sorunları ortaya çıkmaktadır.

Öneriler

- Özelleştirme faaliyetlerinin aksatılmadan başarı ile yürütülmesi için her yönüyle güçlü bir organizasyonunu hızla tamamlanması, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile çeşitli mesleki kuruluşların katkıların sağlamak üzere işbirliği ve koordinasyonu tesis edecek düzenlemelerin yapılması gerekli görülmektedir.

- Özelleştirme kapsamına alınan KİT ve bağlı birimlerinin içinde buldukları statü belirsizliği ve bundan kaynaklanan aksaklıkların giderilmesine yönelik yasal ve yönetsel düzenlemeler tamamlanmalıdır.

- KİT'lerin özelleştirilmesi esnasında yapılan hisse satışlarının hızlandırılması ve yaygınlaştırılması için, ilgili diğer ekonomik ve mali politikalara, sermaye piyasasının temel esaslarına ters düşmemek üzere, çeşitli teşvik tedbirlerinin belirlenip uygulanması yararlı olacaktır.

- Özelleştirme kapsamına, özelleştirilmesine hemen geçilebilir kuruluşların alınması, kapsama alınan kuruluşların özelleştirme çalışmaları dışındaki faaliyetlerinin aksa-madan sürdürülebilmesi için gerekli yetkilerin ilgili kuruluş ve mercilere verilmesine yö-nelik düzenlemeler yapılmalıdır.

- Yarım kalmış tesis satışlarından olumlu bir sonuç alınamayacağı ortaya çıktığına göre bu satışlardan doğan sorunların ortadan kaldırılması için ana politika değişikliği de dahil olmak üzere gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir. İşletme hakkı devri uygu-lamalarını belirleyen düzenlemelerdeki eksikliklerin giderilmesi önem taşımakta oldu-ğundan bunlara göre hareket edilmesi gerekmektedir.

- Özelleştirmeden sağlanan gelirlerin dağıtımında, özelleştirilen birimin ait oldu-ğu KİT'in karşılaştığı finansman sorununun dikkate alınması ve gelirin paylaşılmasının buna göre yapılması yararlı olacaktır.

- Özelleştirmenin kamunun kontrolündeki ekonomik birimlerin özel sektöre satıl-masından ibaret olmadığı dikkate alınarak, herşeyden önce KİT'lerin sağlıklı, rekabete açık ekonomik birimler haline getirilmesini takiben halka açılmasına ya da satılmasına gidilmelidir. Ayrıca tekel konumundaki kuruluşların özelleştirme sonucunda özel sektör tekellerine dönüşmemesi, yabancı sermayenin stratejik önemi olan kuruluşlardaki çoğun-luğu ele geçirmemesi için çeşitli önlemler alınmalıdır.

- Özelleştirme programının başarıya ulaşmasında genel ekonomik politikalar çer-çevesinde uygulamaya konulan para-kredi, ithalat-ihracat ve döviz politikalarının önemli etkileri görüldüğünden, bu politikaların uygun bir süre için özelleştirilmesine karar veri-len KİT'lerin üretim-satış ve finansman darboğazına girmelerini önleyici ve iyileştirme-lere imkân verecek tarzda uygulanmasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların birçoğunun piyasa koşullarında re-kabete hazır olabilmesi için rehabilitasyona ve hatta modernizasyona ihtiyaçları olduğu ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin bunu sağlayacak şekilde örgütlenmediği dikkate alınarak bu yönde gerekli önlemlerin alınması uygun olacaktır.

D. Özelleştirme ve İstihdam

Özelleştirme konusundaki başlıca korkulardan biri, mevcut ve gelecekteki potan-siyel istihdam kaybıyla ilgilidir.

1- Kamu İşletmelerinde İstihdam ve İstihdam Güvencesi

Birçok ülkede kamu sektöründeki işçilerin yüksek bir istihdam güvencesine sahip oldukları bir gerçektir. 1970 ve 80'li yıllarda özel sektördeki istihdamın nisbi düşüşü ve kamu sektöründeki istihdamın ise büyümesi, kamu sektöründeki istihdam güvencesinin daha güvenilir olduğu düşüncesini kuvvetlendirmiştir.

1.1. Kamu İşletmelerindeki İstihdamda Azalma

1980'lerdeki gelişmelere rağmen, hükümetler, bütçe desteğiyle istihdam yükünü taşımak zorunda kalmışlardır ve bu aşırı yükten dolayı, yeni teknolojilerin ve rekabet baskılarının da zorlamasıyla, verimsiz bir yapı ve aşırı bir istihdam durumu ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak, 1981 Temmuz ve 1987 Şubatı arasında, Dünya Bankası, Farklı bölgelerdeki 24 Üçüncü Dünya Ülkesinde istihdam ve ücret konularında bazı operasyonlarda bulunmuştur. Dört ülke istihdamı dondurmuş, on ülke de ya Banka programları ya da kendileri vasıtasıyla istihdamı durdurmada gerçekten başarılı olmuşlardır. Guyana'da, 1981-82 yılında, kamu sektörü istihdamında % 24 indirim yapılmış ve 13.000 işçinin gereğinden fazla olduğu görülmüştür. Hindistan'da çelik, kömür ve liman ve gemi gibi üç önemli sektörde en azından 100.000 iş kaybedilmiştir. Bu sektörlerin birçoğunda gereğinden çok fazla işçinin istihdam edildiği görülmüştür (29). İş kayıpları sadece yeni teknolojilerin girişinden ve rekabet şartlarından değil, aksine, bazı endüstrilerde modernizasyona gidilmemesi ve rekabet eksikliğinden meydana gelmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki kamu işletmeleri, istihdamın azaltılmasında tipik olarak değişik yöntemlere başvurmaktadırlar. Bunlar; gölge istihdamın elimine edilmesi, geçici işçilerin işten çıkarılması, işe almanın dondurulması, boşalan yerlerin doldurulmaması ve gönüllü emeklilik projelerinin cazip hale getirilmesi şeklinde sıralanabilir. Bunlar, sosyal ve politik açıdan arzu edilecek yöntemler olmamasına rağmen, ekonomik olarak zorunluluk arz etmektedirler. Ekonomik krizlerin meydana geldiği dönemlerde, bazen ahlaki ve yasal zorunluluklar bile gözardı edilebilmektedir.

Sanayileşmiş ülkelerde de durum farklı değildir. Mesela, İngiltere örneğini ele alırsak, 1963'den 1978'e kadar olan 15 yıllık dönemde istihdam; gaz endüstrisinde % 19, elektrikte % 22 ve kömür sektöründe en azından % 51 civarında azaltılmıştır. 1979'dan 1988'e kadar olan dönemde de kamu sektöründeki istihdamda bir milyonluk bir azalma olmuştur ki bu 1979 yılı istihdamının hemen hemen yarısını oluşturmaktadır. British Coal, British Steel ve British Rail gibi üç kamu işletmesi, 1979-1988 döneminde yaklaşık 350.000 kişilik bir tensikat planlamışlardır (30). Yukarıdaki birçok ülke örneğinden görüldüğü gibi, kamu sektöründe istihdam güvencesinin olduğu her zaman için söylenmesi mümkün değildir.

1.2. Genel Ekonomik Faktörlerin Etkisi

Genel ekonomik faktörler de istihdam seviyesini etkilemektedir. 1980'lerde imalat sanayiindeki değişiklikler, istihdamda da hemen hemen aynı değişimlere sebep olmuş-

tur. Bu değişimlerin birçok nedeni bulunmakta, bir veya birkaç faktöre bağlamak yanıltıcı olur. İstihdamdaki yapısal değişimler gelişmekte olan ülkelerde de gerçekleşmiştir. ancak gelişmekte olan ülkelerdeki bu gibi değişimler kamu sektöründen daha çok özel sektörde meydana gelmiştir.

2- Özelleştirmenin İstihdam Üzerindeki Etkisi

Kamu işletmeleri gibi, özel ve özelleştirilmiş firmalar da, pazar güçlerine bağlı olarak, işgücü fazlalığından sakınabilirler. Özelleştirmenin istihdam üzerindeki kısa dönem etkisi, özelleştirilen kamu işletmelerinin yapısına ve durumuna göre değişir. Bazı ülkelerde, kamu işletmeleri özelleştirmeden önce yeniden yapılanır ve yaşanabilir hale getirilirken, bazı ülkelerde de yeniden yapılanmaya gerek duymaksızın özelleştirilirler.

İngiltere'de 12 firmanın 1979'daki istihdam hacmi 494.231 iken, bu rakam bunların özelleştirilmesinden sonra 474.985'e düşmüştür. Ancak, 1988 yılında istihdam hacmi tekrar yükselip 496.497'ye çıkmıştır. Bununla beraber, British Telecom, British Gas ve British Ports firmalarında özelleştirme sonunda istihdam hacminde düşme olmuştur. Diğer taraftan, Cable and Wireles, British Hava Yolları, Ulusal Nakliye Şirketi ve Jaguar firmaları özelleştirildikleri zamanda sahip olduklarından 30.000 daha fazla iş oluşturmuşlardır (31).

Bangladeş ve Filipinler gibi bazı ülkelerde özelleştirme; kapalı, işletilmeyen ve çalışmayan işletmeleri faaliyete geçirmiştir. Bu, tümünde olmasa bile bir kısmında kaybedilen işlerin tekrar geri gelmesidir.

Özelleştirmenin kesinlikle iş kaybına sebep olmayacağı söylenemez. Özelleştirme ile şayet varsa- iş kaybı arasındaki ilişki zorunluluk olmaktan daha çok tesadüfidir. Burada önemli olan işletmenin geleceği için personel seviyesinin korunup korunmaması konusunda tercihin ne olacağıdır. Her hal ve durumda ciddi bir operasyonun yapılması gerekemeyebilir. Meselâ Singapur'da kamu işletmeleri emek fazlalığı ve kayıplara destek gibi problemler yoktur. Burada, sosyal taraflardan hiçbiri, bu gibi problemlerin olmayacağını bildiklerinden iş kaybı konusuyla ilgilenmezler. İşletmelerin bekası, iş kayıplarının işleri korumaya tercih edilmesine zorlayabilir. Fakat tabii ki bu başvurulacak son çare olmalıdır. Diğer taraftan iş fazlalığının sosyal düşüncelerle tutulmasının işletmelere zarar verip vermeyeceği de gözönünde tutulmalıdır. İşletmelerin kontrollerinin dışında diğer faktörler üretim ve istihdamda bazı değişmeleri gerektirdiğinde bu işletmelerin işçilerine karşı rol ve sorumluluklarının neler olacağı sorusu da karşımıza çıkmaktadır. Burada asıl çıkmaz işletmenin bekası için o organizasyon içinde bulunmuş ve işini kaybetme durumunda olan işçilere bunun mantıklı izahının nasıl yapılacağıdır. Şüphesiz, işlerin korunması veya fazla işgücünün çıkarılması için alternatif yollar bulunmaktadır. Bunun örnekleri Japon Milli Demiryolları vakasında görülmüştür. Fakat bu arada karşımıza istihdamda azaltmaya gitme dönemindeki yeniden yapılanmanın daha önce hiçbir işte çalışmamış olanların emek piyasasına girmelerine sebep olup olmayacağı sorusu çıkmaktadır (32).

3- Özelleştirme Politikaları ve İstihdam Güvencesi konusunda Dünyadan Bazı Örnekler

Aşağıda, özelleştirme uygulamasında, hükümetlerin istihdam güvencesi konusuna ne denli önem verdikleri incelenecektir.

Japonya :

Japonya'da Başbakanlık İdari Reformlar Komisyonu, işletme operasyonlarının kolaylaştırılması ve rasyonelleştirilmesi programının bir unsuru olarak Milli Ormanlık Hizmetleri'nin millileştirilmesi esnasında istihdam edilenlerin miktarının azaltılmasını istemiştir.

Aynı Komisyon, Japon Milli Demiryolları'nın (JNR) özelleştirilmesinde, bu kuruluşun altı bölgesel sistem, bir nakliye hizmet firması ve ayrıca araştırma ve geliştirme için dönt firmaya bölünmesini tavsiye etmiştir. Yeni organizasyon, toplam 276.000 kişilik kadronun yaklaşık 93.000 işçisinin azaltılmasını istemiştir. Bununla beraber, 32.000 işçinin yeni firmalarca istihdam edilmesi gerekmiş, 20.000'inin de gönüllü olarak emekli olacakları ümit edilmiştir. Hükümet, politik destek ve işbirliği sağlamak için merkezi ve mahalli idarelerce 30.000 işçinin istihdam edilmesini hedeflemiş ki bunların büyük bir kısmı "Fazla Personeli İstihdam Etme Grubu" isimindeki kuruluşça geçici olarak işe alınmıştır. Geri kalan 10.000 kişiye ise uygun firmalarda mesleki eğitim verilmiş ve istihdam yardımı karşılığında bazı özel sektör firmalarında tercihli olarak işe alınmışlardır. JNR'nin normal emeklilik gelirlerinin seviyesinde veya üzerinde prim olarak 10 aylık ödemede bulunabilmesi ve gereğinden fazla olan işçilerin istihdam edilmelerine katkı sağlayarak mesleki eğitimi verebilmesi içi özel kanunlar çıkarılmıştır (33).

Görüldüğü gibi, Japon hükümeti politik maliyetler ve muhalefetten sakınmak için ilâve finansal maliyetleri karşılamaya ve fazla işçilerin yeniden istihdamına öncelik vermeyi göze almıştır. Gerçi bu durum, emek piyasalarına ilk kez girecek gençlerin istihdam imkânlarını da azaltmaktadır.

Malezya :

"Özelleştirme Rehberi" hiçbir işçinin özelleştirme sonucunda işini kaybetmeyeceğini ve hiç kimsenin istihdam şartlarındaki bir bozulmadan rahatsız olmayacağını ifade etmektedir. Kamu işletmesini devralan yeni şirket kendisini seçen tüm kadroyu kabul etmek zorundadır. Yeni şirket, özelleştirmeden itibaren beş yıl içinde, disiplin suçları hariç, hiçbir işçiyi çıkaramaz. Hükümet işçilere iki tercih sunmuştur :

- a) Hiçbir haktan mahrum olmaksızın kamu işçileri olarak kalmak.
- b) Mevcut istihdam anlaşmasına son vermek ve yeni şirkete girmek.

İkinci şıkta, kendilerine beş yıllık iş güvencesi sağlanmakta, iş şartlarının, öncesinden daha kötü olmayacağı belirlenmekte ve şirketteki hisse senetlerini satın almaları kendilerine teklif edilmektedir. Telecom ve Port Kelang'ın özelleştirilmesinde tüm kadronun yaklaşık % 99'u "b" şıkkını tercih etmiştir.

Fas :

Kral Hasan II, özelleştirme döneminde (Ocak 1990) iş kayıplarının kesinlikle kanun taslağı tarafından yasaklandığını belirtmiştir.

Singapur :

Singapur'daki kanunlar, herhangi bir ticaret ve sanayideki işverenin değişmesinden etkilenen işçilere korumalar sağlamaktadır. İstihdam Anlaşmasının 18. Bölümü işletmenin transferinin işçilerin hizmet sürekliliğini etkilemeyeceğini ifade etmektedir. Bir sendika ve toplu sözleşmenin olduğu bir işletmeyi devralan yeni işverenin eski sözleşmeyle bağlı olduğu Endüstriyel İlişkiler Kanununun 39. bölümünde ifade edilmektedir. Görüldüğü gibi, Singapur'daki iş kanunu bu konuda yeterince açıktır ve başka bir kanunu da ihtiyaç bulunmamaktadır (34).

İspanya :

İspanya, politik nedenlerle değil, zarar yapan işletmelerin bütçe üzerine yüklediği finansal yükten kurtulmak için bir dizi özelleştirme faaliyetine geçmiştir. Özelleştirme programı, görünen sebepler için kesin iş güvencesi garantisi vermemektedir.

Togo :

Kamu işletmelerini yeniden yapılandırma ve özelleştirme programının bir parçası olarak, Togo: stratejik olmayan sekiz işletmenin kapatılmasına karar vermiştir. Bunun sonucunda 400 işçi tazminatsız olarak ve yeniden işe yerleşme konusunda bir yardım görmeksizin işinden çıkarılmıştır. Görüldüğü gibi, Togo'da özelleştirme esnasında iş güvenliği sağlanamamakta ve Togo, özelleştirmede pragmatik bir yaklaşım sergilemektedir.

ABD :

Colorado eyaleti 1988 Mayıs'ında, Denver Regional Transportation District (RTD)'in otobüs hizmetlerinin en az % 20'sinin 1989 Mart'ına kadar özelleştirilmesini isteyen bir kanun çıkarmıştır. Kanun, özelleştirmeden dolayı RTD'nin işçi çıkarmasını yasaklamaktadır (35).

Görüldüğü gibi, istihdam güvenliği ve istihdam şartlarına olan yaklaşımlar ülkeden ülkeye değişiklik arz etmektedir.

Kamu kuruluşlarının yeniden yapılanma ve özelleştirme faaliyeti esnasında hükümetlerin istihdam güvencesi konusunda olan tutum ve tepkileri; istihdam, işsizlik durumu, sendikal hareketin hacim ve gücü ve ekonomik durum gibi bir dizi faktör tarafından etkilenmektedir. Malezya ve Singapur gibi ülkelerde işsizlik nisbeten düşük, sendikalar kuvvetli ve ekonomi canlıdır. Dolayısıyla bunlar açıkça garantiler sağlayabilmektedirler. Malezya'da işçi menfaatleri tüzüklerle daha iyi bir şekilde korunabilmektedir. Singapur'da İş kanunu kendi başına yeterlidir ve başka bir düzenlemeye gerek yoktur.

Yüksek işsizlik, zayıf sendikalar ve durgun veya kötüleşen bir ekonomik yapıya sahip Üçüncü Dünya ülkeleri, bütçeleri kifayet etmediğinden dolayı, iş garantisi sağlayamamaktadırlar. Mevcut kadronun korunmasında ısrarlı Pakistan gibi ülkeler özelleştirme programını etkin bir şekilde uygulamaya koyamamaktadırlar. Bunun sebebi, mevcut kadronun korunma isteğinin, sendikalar ve işçiler açısından arzu edilmesine rağmen, işverenler noktai nazarından kabul edilemez olmasındandır.

Özellikle Afrika'da bazı ülkeler normal tazminatları bile ödemede bazı problemlere sahiptirler. Doğu Avrupa ülkelerinin işsizlikle ilgili problemleri gelişmekte olan bu ülkelerden pek de farklı değildir.

Sonuç olarak, kamu işletmelerinin kesinlikle istihdam güvencesi sağlayacağını ve özelleştirmenin de işsizliğe yol açıp istihdam güvencesi sağlayamayacağını söylemek mümkün değildir. İş güvenliğinin kamu işletmelerinde daha fazla olmasına rağmen, iş kayıpları ise, daha çok, işletmede daha önceden oluşan etkinsizlik ve teknolojik değişime ve rekabet gibi firmanın kontrolünün dışındaki faktörlerden etkilenmektedir. Modernizasyon ve rekabet eksikliği iş kayıplarına sebep olmaktadır. Özelleştirmenin istihdam üzerindeki uzun dönemli etkisi, etkin bir şekilde işleyebileceği bir çevrenin bulunup bulunmamasına ve nasıl işleme konulacağına bağlı bulunmaktadır. İstihdam güvencesi sağlamak çok önemli ve arzu edilir olmasına rağmen, niyetler ne olursa olsun, gerçek hayatta pragmatizm hakim olmaktadır.

4- Türkiye'de Özelleştirmenin İstihdama Etkisi

Özelleştirme konusunda ortaya çıkabilecek en önemli sorunlardan biri de istihdamla ilgilidir. Günümüzde birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de kamu iktisadi teşebbüslerinde büyük oranda gizli işsizlerin önemli bir kısmı tarım kesiminde bulunmakla birlikte, KİT'lerde de önemli miktarda bulunduğu bilinmektedir. Dolayısıyla, KİT'lerin özelleştirilmesiyle, bu kuruluşlardaki gizli işsizlerin açık işsiz durumuna dönüşmesi söz konusu olabilecektir.

Öncelikle kısa dönemde ortaya çıkması beklenen işsizlik faktörü özelleştirmenin doğuracağı önemli bir sakıncadır. Özel sektör, kendisine devredilecek KİT'lerdeki ekonomik olmayan aşırı istihdamın mali yükünü taşımak istemeyeceğinden, çeşitli yollarla personel tasfiyesine yönelecektir. Bu konudaki endişelerin bir kısmı da özelleştirmeye hazırlık olarak düşünülen "sözleşmeli personel" uygulamasından kaynaklanmaktadır. Nitekim, sözleşmeli personel statüsünün benimsenmesi ile özelleştirme felsefesi arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Öncelikle kıdem tazminatı yükü ortadan kaldırılacaktır. Ayrıca KİT'lerde çeşitli nedenlerle boşalan kadrolara atama yapılmamış olup, devamlı şekilde istihdam daraltıcı politikalar izlenmektedir. Şüphesiz böyle bir sonucun KİT'lerin özel sektöre devri açısından büyük önemi bulunmaktadır.

Dünya Bankası KİT Raporunda, reform program uygulaması sonucunda işten çıkarılan işçi sayısının en fazla 250.000 olacağı varsayılmaktadır. Bu durum ise, Türkiye'de zaten fazla olan işsizliğin daha da artmasına neden olacaktır. 1992 Nisan Hanehalkı

İşgücü Anketi Sonuçları'na göre ülkemizde 1.674.594 kişi işsiz durumdadır (36). Bu rakamın eklenmesiyle toplam işsiz miktarı 1.925.000'e yaklaşmaktadır ki, yukarıdaki verilere göre % 8 olan işsizlik oranı, özelleştirme sonucu işsiz kalanların da eklenmesiyle % 9.1'e çıkmaktadır.

Reform programının amacına ulaşabilmesi için KİT'lerin politik kararlarla istihdam yaratmaması gerekmektedir. Diğer taraftan, KİT'lerin bugünkü finansal yapıları nedeniyle, yöneticilerinin genişleme yerine, etkinlik artışı tercih etmeleri beklenmelidir. Bu da KİT'lerin üretimde etkinliği sağlayıp, finansal durumlarını düzeltinceye kadar geçecek dönemde istihdam artışlarını sınırlı düzeyde tutacaklarını düşündürmektedir. Dolayısıyla KİT reformu, toplam işsizliği işçi çıkarımları yoluyla doğrudan, KİT'lerin sınırlı düzeyde istihdam yaratmaları (ya da istihdam yaratmamaları) yoluyla dolaylı olarak etkileyecektir (37).

Özelleştirme sonucunda, kuruluşlar, rasyonel işletmecilik ve kârlılık doğrultusunda çalışabileceklerinden uzun dönemde kârların ve gelirlerin artması sureti ile yatırım ve üretim artışları gerçekleşebilir. Bu da istihdam artışlarına neden olur. Ancak kısa dönemde istihdamı koruyucu düzenlemelere gidilmediği takdirde özelleştirmenin işsizliğe neden olacağı da açıktır. Yetkililerin, özelleştirme sonrası istihdam konusunda güvence vermelerine rağmen, ÇİTOSAN'ın özelleştirilen beş fabrikasında 1536 olan işçi sayısı 960'a düşmüştür. Aynı şekilde USAŞ'ta 1600 olan işçi sayısı 719'a düşmüştür (38).

Bu rakamlar, özelleştirme sonrasında kısa dönemde önemli bir işsizlik sorununun yaşanabileceğini göstermektedir. Uzun dönemde işsizlik sorununun halledilmesi ise; özelleştirme politika ve yöntemlerinin etkinliği ve ülke genelinde makro ve mikro düzeyde rasyonel ekonomik ve sosyal politika önlemlerinin alınıp tüm kuruluşların ciddi bir revizyon ve kaynak israfından kurtarılmasına bağlıdır.

SONUÇ :

Serbest piyasa ekonomisi gereği, özelleştirme, yani kamunun elindeki teşebbüslerin mülkiyetinin ya da yönetimlerinin özel kişi ya da kuruluşlara devredilmesi gerekli görülmektedir. Ancak, bu husus, devletin piyasalara hiçbir şekilde müdahale etmeyeceği anlamına da gelmez. Sosyal hukuk devleti anlayışına uygun olarak, devletin sosyal ve ekonomik bazı politika ve tedbirlere başvurması gerekmektedir.

Gelişmiş bah ülkelerinde bile kamu kesiminin iktisadi hayatta önemli bir yeri ve rolü bulunurken, ülkemizde kamu işletmelerinin önemli bir kısmının tümüyle özelleştirilmesini savunmak mümkün değildir. Diğer taraftan, sosyal amaçlı mal ve hizmet üreten kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, hele yabancılara satılması ise asla düşünülemez.

KİT'lerin bir çoğunun verimsiz ve zarar eden kuruluşlar oldukları, yetmiş trilyon TL'ye ulaştığı söylenen açıkları ile ekonominin sırtında yük oldukları, bu açıkların da enflasyonun en önemli nedeni oldukları da doğrudur. Ancak, Türkiye'de en az KİT'ler kadar verimsiz ve zarar eden, değişime ayak uyduramayan, yönetim stratejisi olmayan,

dışa kapalı birçok özel sektör işletmesi de bulunmaktadır. İşte, her iki kesimdeki teşebbüslerin ciddi bir revizyondan geçirilmesi ve piyasa ekonomisi şartlarına adapte olmaları sağlanmalıdır.

Hükümetler özelleştirmeye olumlu baktıklarına göre, hiç değilse özelleştirilecek kuruluşların hisselerinin öncelikle çalışanlara, yöre halkına, küçük tasarruf sahiplerine ve yurt dışındaki işçilere satılmasında fayda vardır.

Özelleştirme sonrasında ortaya çıkabilecek en önemli sorunlardan biri işsizliktir. Bu işsizliğin kısa dönemli olması beklenmekle birlikte, şayet özelleştirmeden sağlanacak gelirler produktif yatırımlarda kullanılmaz ve istihdam güvencesi vb. konularda ciddi önlemler alınmazsa uzun dönemli bir işsizliğin de ortaya çıkması kaçınılmaz olur. Bu işsizlere devletin mutlaka el uzatması gerekmektedir. Bu konuda aşağıdaki önlemler alınarak işsizlik problemi nisbeten hafifletilmiş olabilir. Bu önlemleri şu şekilde sıralayabiliriz :

- İşsiz kalanlara ücretlerinin belli bir süre daha ödenmesi.
- İşsiz kalanlara mesleki ve beceri kursları düzenlenerek vasıf kazandırılması.
- İsteyenlere küçük sanayi kredileri verilerek desteklenmeleri.
- Hiç olmazsa özelleştirme sonucu işsizlik sigortasının uygulamaya konması.
- Özelleştirme gelirlerinin yatırımları teşvik fonu olarak kullanılması.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz : gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olsun tüm dünya hızlı bir şekilde özelleştirmeye yönelirken, ülkemizin bu uygulamanın dışında kalması beklenemez. Ancak plansız, programsız, milli bütünlük ve güvenliğe zarar verebilecek, bölgeler arası dengesizlik, gelir dağılımı ve çalışma barışını olumsuz yönde etkileyecek ve özel sektör tekelleşmesine sebep olabilecek bir şekilde özelleştirmeye gidilir ve muhtemel olumsuz sonuçları önceden belirlenip gerekli önlemler alınmazsa, bu uygulamanın faydasından çok zararı olacak ve mevcut işsizlik problemini daha da arttıracaktır.

DİPNOTLAR

1. T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu. Ankara, 1992, s. 3.
2. a.g.e., s. 6.
3. a.g.e., s. 7.
4. Öz Gıda-İş Sendikası; Özelleştirme mi Tekelleştirme mi, Ankara, 1992, s. 140.
5. T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.e., s. 73.

Ek 1 : 1986-1991 Yılında Özelleştirme Kaynakları(*)

	HALKA ARZ	İMKB SATIŞ	BLOK SATIŞ	TOPLAM SATIŞ
PETKİM	397.177.512.500	25.100.000	-	397.202.612.500
THY	13.925.250.000	-	-	13.925.250.000
ERDEMİR	132.392.537.500	237.553.160.870	-	369.945.698.370
ÇUKUROVA ELEKTRİK	96.995.475.000	136.363.882.580	-	233.359.357.580
KEPEZ ELEKTRİK	23.457.024.000	8.421.135.200	-	31.878.159.200
ARÇELİK	50.162.080.000	197.941.860.050	-	248.103.940.050
BOLU ÇİMENTO	20.851.860.000	27.025.400.000	-	47.877.260.000
ÇELİK HALAT	19.545.563.450	25.824.681.800	-	45.370.245.250
T. SİNAİ KALKINMA BANK.	-	1.194.830.000	-	1.194.830.000
HEKTAŞ	-	36.420.000	-	36.420.000
TELETAŞ	15.399.995.000	6.097.782.793	-	21.497.777.793
AFYON ÇİMENTO	29.899.650.000	2.307.200.000	30.371.388.560	62.578.238.560
ANKARA ÇİMENTO	-	-	77.096.992.160	77.096.992.160
BAI İKESİR ÇİMENTO	-	-	53.733.682.800	53.733.682.800
PINARHISAR ÇİMENTO	-	-	58.406.750.720	58.406.750.720
SÖKE ÇİMENTO	-	-	25.699.335.760	25.699.335.760
USAŞ(**)	-	-	32.014.842.000	32.014.842.000
ANSAN-MEDA	-	-	22.849.970.000	22.849.970.000
KONYA ÇİMENTO	48.619.750.000	29.768.200.000	-	78.387.950.000
ÜNYE ÇİMENTO	2.570.500.000	15.872.575.000	-	18.443.075.000
MARDİN ÇİMENTO	25.463.750.000	31.034.200.000	-	56.497.950.000
ADANA ÇİMENTO	87.921.000.000	57.400.350.000	-	145.321.350.000
MİGROS	18.199.300.000	3.338.560.000	-	21.537.860.000
DITAŞ	864.500.000	-	-	864.500.000
NİÇDE ÇİMENTO	10.494.000.000	-	-	10.494.000.000
PETROL OFİSİ	57.863.200.000	-	-	57.863.200.000
TÜPRAŞ	24.278.800.000	-	-	24.278.800.000
GİMA	1.660.900.000	-	-	1.660.900.000
TOFAŞ TÜR OTO. FAB.	25.809.600.000	4.099.800.000	-	29.909.400.000
TOFAŞ OTO TİCARET	4.075.200.000	1.735.150.000	42.204.800.000	48.015.150.000
ADANA KAĞIT TORBA	-	-	1.400.000.000	1.400.000.000
TÜRK KABLO	-	-	44.605.000.000	44.605.000.000
GÜNEŞ SİGORTA	-	-	81.937.359.000	81.937.359.000
AKSARAY YEM	-	-	950.000.000	950.000.000
ÇORUM YEM	-	-	250.000.000	250.000.000
ESKİŞEHİR YEM	-	-	2.250.000.000	2.250.000.000
KAYSERİ YEM	-	-	175.000.000	175.000.000
BİNAŞ A.Ş.	-	-	479.500.000	479.500.000
MANİSA YEM	-	-	50.000.000	50.000.000
ISPARTA YEM	-	-	65.000.000	65.000.000
YEMTA	-	-	60.000.000	60.000.000
BİGA YEM	-	-	112.000.000	112.000.000
BURSA SOĞUK DEPO	-	-	80.136.000	80.136.000
SAMAŞ	-	-	98.000.000	98.000.000
TOPLAM	1.107.627.347.450	786.040.288.293	474.889.757.000	2.368.557.392.743

(*) 30.9.1991 İTİBARIYLA

(**) USAŞ için 32.014.8 milyon TL peşin tahsil edilmiştir. Ayrıca 10 yıl süre ile vergi sonrası kârın % 21'i alınacaktır.

Kaynak : T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Ankara, 1992, s. 35.

6. a.g.e., s. 64.
7. Artan, Fikret; Kamu İktisadi Teşebbüslerinde İstihdamın Analizi (1979-1989), DPT Yayın No. 2238, Ankara, 1991, s. 59.
8. T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.e., s. 79-81.
9. a.g.e., s. 342, 343.
10. Gürol, Mehmet Ali; Türkiye'de Özelleştirme Kapsamında Çalışanların Pay Ortaklığına İlişkin Uygulama ve Yaklaşımların Değerlendirilmesi (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), Ankara, 1993.
11. Aktan, Coşkun Can; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Özelleştirme, İzmir, 1987, s. 82.
12. Ratman, C.S. Venkata; Privatisation : Role of Employers' Organisations, ILO, Geneva, 1991, s. 1.
13. a.g.e., s. 1.
14. Cevizoğlu, M. Hulki; Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme, İstanbul, 1989, s. 19.
15. Öz Gıda-İş Sendikası, a.g.e., s. 156.
16. Işıklı, Alparslan; "Özelleştirme ve Sendikalar", Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme. 14-16 Kasım 1990 tarihinde yapılan sempozyumda sunulan bildiriler. Ankara, 1990, s. 45.
17. Ratman, a.g.e., s. 13, 14.
18. a.g.e., s. 15, 16.
19. a.g.e., s. 17.
20. a.g.e., s. 18, 19.
21. TÜSİAD; Özelleştirme KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları, İstanbul, 1986, s. 57.
22. İstanbul Ticaret Gazetisi, 21.6.1991.
23. TÜSİAD, a.g.e., s. 57.
24. TİSK; Çalışma Hayatı 91, Ankara 1991, s. 33 ve Petrol-İş; -Özelleştirme Üzerine, İstanbul, 1989, s. 28.
25. T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.e., s. 330.
26. Atasoy, Veysel; Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu (Basılmamış Doktora tezi, İ.Ü. Sosyal Bilimler enstitüsü), İstanbul, 1993, s. 268.
27. Bedir, Eyüp; Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinden Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri (Türk Melat Sendikası ve Uluslararası Metal İşçileri Fede-

rasyonu'nun (IMF) ortaklaşa düzenledikleri "Uluslararası Endüstriyel İlişkiler" konulu seminerde sunulan tebliğ), Ankara, 1992, s. 43.

28. T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.e., s. 354-357.
29. Ratman, C.S. Venkata; "Management Strategy and Industrial Relations", International Management Institute, New Delhi, 1989, s. 26.
30. Ratman, C.S. Venkata; Privatisation : Role of Employers' Organisations, ILO- Geneva, 1991, s. 35.
31. Bishop, Mathew and John Kay; Does Privatisation Work? Lessons from the UK, London: London Business School, 1988, s. 45.
32. Edgren, Gus; "Growing Sector", ILO-ARTEP, New Delhi, 1988, s. 25.
33. Ratman; Privatisation, a.g.e., s. 39.
34. a.g.e., s. 43.
35. a.g.e.s, s. 43.
36. DİE; Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları (Nisan 1992), Ankara, 1992, s. 13.
37. Öz Gıda-İş Sendikası, a.g.e., s. 172.
38. Bedir, a.g.e., s. 53.

