

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRMENİN ÖNÜNDEKİ BAŞLICA ENGELLER VE DAHA İYİ BİR ÖZELLEŞTİRMENİN ÇERÇEVE KOŞULLARI

*Dr. phil. Ömer ŞANLIOĞLU**

1. Özelleştirmenin gerekliliği üzerine

Kapitalist bir ekonomide devlet müdahalelerinin sebepleri ve müdahalenin hangi oranda geçkeleşeceği genelde tartışmalı bir konudur. Piyasa mekanizmasının bazı durumlarda başarısız olması (*markt failures*) kamu müdahalelerinin başlıca nedenini oluşturmaktadır. Öte yandan devlet müdahalelerinin piyasanın işleyişinde daha büyük sıkıntılar yarattığı görüşü (*government failures*) ise son yıllarda daha çok kabul görmektedir.

Türkiye'de 1960'lı yıllarda uygulamaya konulan ve ithal ikameci gelişme stratejilerine dayanan uzun dönemli kalkınma planları ile kamu sektörü sanayileşmede öncü bir rol almış ve 1977 yılına gelinceye kadar dikkate değer büyüme oranları gerçekleştirilmiştir.¹ Fakat bu olumlu gelişme beraberinde kamu sektörünün etkin olmayan bir şekilde büyümesine ve kamu işletmelerinin zararlar üretim yapmasına neden olmuştur.² Sonuçta gittikçe artan bütçe açıkları, hızlanan enflasyon ve aşırı değerli kurlarla karşı karşıya kalınmıştır. Ayrıca ülke içi üretimin uluslararası rekabet ve karşılaştırmalı

* Erlangen-Nürnberg Üniversitesi İktisadi Bilimler Enstitüsü, Almanya.

1. Örneğin ilk beş yıllık kalkınma planları döneminde, GSYİH 1963-1967 arasında yıllık ortalama % 6.6, 1968-1972 yılları arasında ortalama % 7.2 ve 1973-1977 yılları arasında ise ortalama % 6.5 oranında büyümüştür (Kepenek, Yakup; Yentürk, Nurhan, Türkiye Ekonomisi, Tablo: XVII.1., 8. Basım, İstanbul, 1996, s. 404).

2. Burada unutulmaması gereken nokta KİT'lerin aynı zamanda bazı sosyal nedenlerden dolayı da büyümüş olmasıdır. Örneğin, ülkelerin farklı düzeyde gelişmiş bölgeleri arasındaki farklılıkları gidermek, adil kaynak dağılımını sağlamak, yeterli istihdam yaratmak, küçük çiftçi ve esnafa uygun faizlerle kredi sağlamak gibi nedenlerle bir çok yeni kamu işletmesi kurulmuştur.

maliyet üstünlükleride dikkate alınmaksızın korunması, ödemeler bilançosu açıklarını 1970'li yılların sonunda sürdürülemez bir duruma getirmiştir.³

Türkiye'de özelleştirme politikaları, oluşan yapısal krizi gidermeye yönelik reformlar ve liberalleşme politikaları bağlamında 1980'li yıllarda gündeme gelmiştir.⁴ Daha 1970'li yıllarda, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve sosyal problemlerin giderilmesi konusunda, devletleştirmeleri önemli bir iktisat politikası aracı olarak öne süren Dünya Bankası, 1980'lerden itibaren özelleştirme politikalarını teşvik etmeye başlamıştır.⁵ Bunların yanında globalleşme sürecinin uluslararası sermaye akımlarını kolaylaştırması da dünya ölçeğinde özelleştirme uygulamalarına bir ivme kazandırmıştır.

Özellikle *M. Friedman*,⁶ *F. Hayek*,⁷ *J. Buchanan* ve *L. von Mises*⁸ gibi iktisatçıların başını çektiği ve 1970'lerin ortası ve 1980'li yıllardan itibaren genel kabul gören, bireysel ve ekonomik özgürlüğü ön plana çıkaran iktisadi düşünce akımı özelleştirme politikalarının teorik temellerini oluşturmuştur. Genel olarak ekonomik özgürlüklerle piyasa ekonomisi arasında yakın bir ilişki olduğu kabul edilmektedir. Özel ve kamu girişimlerinin eşit şartlarda

³ Schubert, Angelika, Politische Ökonomie der Handelsliberalisierung in der Türkei 1980-1990, 1. Aufl., Gotha, 1996, s. 33-34; Barkey, Henri J., The State and the Industrialization Crisis in Turkey, San Francisco, Oxford, 1990, s. 99 vd.

⁴ Özelleştirme liberalleştirilmenin bir alt kümesi niteliğindedir. Özelleştirme KİT'lere son vererek piyasa ekonomisinin hacmini genişletmekte ve aynı zamanda piyasa güçlerinin serbestçe işlemesini sağlamaktadır. Liberalleşme politikaları özelleştirmeyi içermekte olup serbest piyasa ekonomisine geçiş anlamında kullanılmaktadır (Akalin, Güneri, KİT'ler ve Özelleştirilmeleri, Ankara, 1998, s. 212).

⁵ Klenk, Jürgen; Philipp, Christine (Hrsg.), Privatisierung in Transformations- und Entwicklungsländern: Strategien – Beratung – Erfahrungen, Wiesbaden, 1994, s. 1.

⁶ Diğer neoliberal düşünürler gibi *Friedman*'da piyasa ekonomisi ve rekabet mekanizması ile siyasal özgürlükler arasında yakın bir ilişki olduğunu ileri sürmektedir. Bireyler siyasal sisteme müdahale edebilme olanaklarını en iyi piyasa sisteminde bulabilmektedirler. Siyasal gücün kontrolünden çıkarılan ekonomik faaliyetler sonucu siyasal iktidarların zor kullanımını azalacağını ileri sürmektedir.

⁷ *Hayek*'e göre devletin temel fonksiyonu bireysel özgürlüğün korunması ve geliştirilmesi olmalıdır. Piyasa, bilinen ama birbirleriyle rekabet halinde olan kıt kaynakları amaçlar/ihyaçlar arasında dağıtan bir mekanizmadan çok, tercihlerin açıklanmasını ve koordinasyonunu sağlayan bir keşif sürecidir. *Hayek*'in piyasayı savunması servet ve refahın artırılmasından ziyade özgürlüklerle ilgili bir tercihtir. Geçek bir piyasada ekonomik ajanlar ortaya çıkan fırsatlar açısından birbirlerine rakiptirler. Bu anlamda piyasa sürekli dinamik dengesizlik halindedir.

⁸ Örneğin *Mises* piyasa ekonomisinin olmadığı yerde ekonomik özgürlüğünde olamayacağı görüşündedir. Piyasa ekonomisi ortadan kalkınca bütün siyasal özgürlükler ve haklarda ortadan kalkmaktadır. Ona göre özgürlüğü yaratan kanunlar veya anayasa değil, piyasa ekonomisinin kendisidir. Piyasa ekonomisi ise özgürlüğü rekabet ile sağlamaktadır.

rekabet edebilmeleri için kamu girişimlerinin özelleştirilmelerinin gerektiği görüşü hakimdir.⁹

Bu bağlamda dile getirilmesi gereken diğer bir önemli noktada kamu tercihi (*public choise*) yaklaşımıdır. Kamu tercihi teorisi¹⁰ birey aktörlerin davranışlarını, seçmen, kamu görevlisi ve seçilmiş temsilciler arasındaki ilişkiler açısından incelemektedir. Bu teori siyaset çerçevesinde süren karmaşık, kurumsal ve karşılıklı etkileşimlerin anlaşılmasına yardım etmektedir.¹¹ Politikacıların özel çıkar ve fayda maksimizasyonu arayışları piyasanın giderek politik tercih ve kararlara açık hale gelmesine, ekonominin politize olmasına yol açmaktadır. Neticede iktidardaki siyasal partiler kamusal mal niteliğindeki mal ve hizmetlerin maliyetini kendi seçmenleri dışında kalan gruplara ödetecek politikalar geliştirmektedirler. Ekonomik ve politik özgürlüğün gerçekleştirilmesi için ise devletin gücünün ve yetkilerinin sınırlandırılması gerekmektedir.¹²

Özelleştirmenin tanımı üzerine gerek teoride, gerekse uygulamada tam bir uzlaşma yoktur. Geniş anlamda özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerinde özel sektör lehine yaptığı her türlü devir işlemi olarak tanımlanırken,

⁹ Kök, Recep, Özelleştirme ve KİT'ler, Ekonomi – Politik Populizm, İstanbul, 1995, s. 139-140 vd.; Yay, Turan, „F. A. Hayek'in İktisat Anlayışı“, Hayek'te Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özgür Toplum, ANAP Bilimsel Yayınlar Dizisi 3, Ankara, 1993, s. 151 vd.

¹⁰ Bu teori ekonomi, hukuk ve siyaset biliminin kesiştiği bir alt disiplin niteliğindedir ve 1930 ve 1940'larda piyasanın başarısızlığı teorisini ortaya atan refah ekonomisi yaklaşımına karşı devletin başarısız olduğu görüşlerini geliştirmiştir. *Buchanan*'a göre kamu tercihi teorisi metodolojik olarak bireycidir. Kamu tercihi teorisi *homo economicus* varsayımını kamu tercihi rollerine uygulamaktadır. Birey kamu ekonomisi karar alma sürecinde piyasa ekonomisindeki davranış motivasyonunda olduğu gibi rasyonel seçimler yapmaktadır. Yani kamu ekonomisindeki karar ve tercihlerinde de birey özel çıkarlarını maksimize etme eğilimindedir. *Buchanan*, devlet adına faaliyette bulunan bir kişiyi yetkileri sınırlandırılmamışsa kendi servetini maksimize etmeye çalışan bir tip olarak kamu tercihi teorisinde modellemiştir (Kök, Recep, a.g.e., s. 142-143).

¹¹ Ayrıca kamu tercihi yaklaşımına göre politik mübadele sürecinin ekonomik mübadele sürecinden daha karmaşık olmasının nedeni ekonomik mübadelenin iki taraflı olmasına karşın, politik mübadele sürecinin toplumun bütün mensuplarını kapsamasıdır. Burada önemli olan konular ise oy verme ve oy verme kuralları, seçim ve parti rekabeti ile bürokrasi teorileridir. Bireylerin ve çıkar gruplarının, hükümetlerin uyguladıkları politikaları kendi özel çıkarları doğrultusunda yönlendirmeye yönelik faaliyetlere rant-kollama (*rent seeking*) denmektedir (Kök, Recep, a.g.e., s. 146 vd.).

¹² Kök, Recep., a.g.e., s. 142 vd.; Andic, Fuad, a.g.e., s. 9-10; Frey, Bruno S., Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München, 1981, s. 187 vd.; Brauksiepe, Ralf, Politische Ökonomie der Transformation von Wirtschaftsordnungen in Entwicklungsländern, Frankfurt a.M., 1996, s. 38 vd.

dar anlamda özelleştirme ise, KİT'lerin mülkiyet yönetiminin özel sektöre devredilmesi anlamına gelmektedir.¹³

Özelleştirme politikalarının en önemli amaçlarından birisi, kamu işletmelerini özel sektöre devretmek suretiyle, makro düzeyde kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlamaktır. Özelleştirmeler sonucu kaynakların üretim faktörleri arasında optimal bir şekilde dağılacığı, böylece orta ve uzun vadede makro ekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunmuş olacağı varsayılmaktadır. Özelleştirme sonrası kamu işletmelerinin ekonomik amaçlarla yönetileceğini ve bu durumda politikacılar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak verilen görevlerin yerine getirilmesinin gerekmeyeceği ileri sürülmektedir. Böylece işletme içi verimliliğin artacağı ve üretimde etkinliğin (*product efficiency*) sağlanmış olacağı düşünülmektedir.¹⁴

Ayrıca devlet tekelleri de ekonomide etkin olmayan bir yapının doğmasına sebep olmaktadır. Tekeller yenilik yapamazlar, piyasa paylarını kaybetmemek, kaliteyi iyileştirmek için fiyat ve maliyeti düşürmek gibi bir takım tedbirleri almak ihtiyacı hissetmezler.¹⁵ Özelleştirme ise tüketici egemenliğinin oluşmasına yardımcı olmaktadır. Sübvansiyonlar ve tekelci yapı özelleştirme sonrası sürdürülecek olursa, optimal etkinlik sağlanamayacaktır. Bunların yanında rekabet ortamında özelleştirilen işletmelerde yaratıcı faaliyetler teşvik edilecek, dolayısıyla yatırımlar ve verimlilikte artacaktır.¹⁶

Diğer önemli bir amaç ise, her yıl kamu işletmelerine hazine tarafından yapılan görev zararı ve yardım ödemeleri özelleştirmeler sonrası azaltılmış ve devlet bütçesi üzerindeki olumsuz etkileride ortadan kalkmış olacaktır (gider tasarrufu). Ayrıca mülkiyetin topluma yayılması (*people's capitalism*) yoluyla, atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması sağlanmış olacak, sermaye piyasası derinleşecek ve yabancı sermaye girişi teşvik edilecektir. Oluşturulan yeni mülkiyet biçimiyle (*property rights structur*) üretim araçları işletmenin hedefleri doğrultusunda kullanılacaktır. Bunların etkisiyle sunulan mal ve hizmetin kalitesi artacak, kısa vadede karşılaşılabilecek işsizliğe rağmen

¹³ Klenk, Jürgen; Philipp, Christine (Hrsg.), a.g.e., s. 8.

¹⁴ Vickers, John; Yarrow, George, *Privatization – An Economic Analysis*, London, 1995, s. 2.

¹⁵ Mankiw, N. Gregory, *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, 2. Aufl., Stuttgart, 2001, s. 337 vd.

¹⁶ Bernd, K. Ital, *Die Politik der Privatisierung in Großbritannien unter der Regierung Margaret Thatcher*, Mönchengladbach, 1995, s. 45.

men, kaynakların daha etkin kullanılması sonucu, orta ve uzun dönemde yeni ve rekabete dayanıklı istihdam imkanları ortaya çıkacaktır.^{17,18}

Türkiye'de özelleştirmenin hedefleri 1986 yılında DPT tarafından *Morgan Guaranty Trust Company of Newyork* kuruluşuna hazırlattırılan „Özelleştirme Master Planı” ile belirlenmiştir. Pazar ekonomisinin yeniden canlandırılması, üretimde etkinliğin, kalitenin ve çeşitliliğin artırılması, sermaye piyasasının teşvik edilmesi, KİT'lere yapılan sübvansiyonların en aza indirilmesi, çalışanların özelleştirmelerde hisse senedi satın alarak işletmelere ortak olması yoluyla üretimde artışların gerçekleştirilmesi, önde gelen hedefler arasında sıralanırken, devlete gelir sağlamak 14. hedef olarak en son sırada yer almaktadır. Yine bu planda ve özelleştirme literatüründe optimal bir özelleştirmenin 5 ile 10 yıl arasında bir süre içerisinde gerçekleştirilmesi tavsiye edilmektedir.¹⁹ Böylece başından beri Türkiye'de hızlı bir özelleştirmenin hedeflendiği gözlenmektedir.

Aradan geçen 20 yıla yakın zamana rağmen, özelleştirme konusunda belirlenen hedeflerin gerisinde kalınmıştır. Özelleştirmenin gerçekleştirilememesinin maliyeti ise ülkeye büyük olmuştur. Yatırımların sürdürülebilmesi ve ilgili işletmelerde etkinliğin sağlanabilmesi için, özelleştirme politikaları gerekli görülmektedir. Kamu finansman dengesinin uzun vadede sürdürülebilmesi açısından da özelleştirme uygulamaları fayda sağlayacaktır. Yeterli kaynak yaratamayan ekonomilerde, yatırımları ve buna bağlı olarak üretimi ve istihdamı artırmak zordur. Devlete yük olan, kamu borçlanma gereğini artıran KİT'lerin, özelleştirilmeleri uygun olacaktır. Bu açıdan bakılınca, 1990'lı yıllar Türkiye için kaybedilmiş yıllar olarak nitelendirilebilir. Kamu işletmelerinin performansları daha da kötüleşmeden özelleştirilmeleri gerekmektedir. Ayrıca bazı alanlarda yatırımları durma noktasına gelen bir çok KİT'in önümüzdeki yıllarda istenirse bile özelleştirilmeleri mümkün olamayabilecektir.

17 Andic, Fuat, *Privatization, Theory and Policy*, UNIDO (United Nations Development Programme), New York, 1992, s. 12; Klenk Jürgen, Phlipp, Christine (Hrsg.), a.g.e., s. 11-12.

18 Ekonomik rekabette piyasa ekonomisinin üstünlüğü özel mülkiyetin ve onun getirdiği piyasa disiplininin daha etkili olmasıdır. Fakat sözleşme özgürlüğünün olmadığı bir ekonomik yapıda fiyat mekanizması işlemez. Rekabet ve kar güdüsü ancak mülkiyet hakları ile desteklendiği taktirde piyasa mekanizması işleyebilir. Sözleşme özgürlüğü de iktisadi faaliyetlerde belirleyici bir rol oynamaktadır (Akalin, Güneri, KİT'ler ve Özelleştirilmeleri, Ankara, 1998, s. 79 ve 215).

19 Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Özelleştirme Ana Planı, Üst Yönetim Özet Raporu, Özelleştirmenin Amaçları, Özelleştirmenin Metodları*, Ankara, Haziran 1986, s. 13-38; Akalin, Güneri, a.g.e., s. 231 ve 284; Klenk Jürgen, a.g.e., s. 20 vd.

Bu bağlamda unutulmaması gereken bir nokta ise, özelleştirmelerin her türlü iktisadi problemin çözümünü içermediğidir.²⁰ Özelleştirme kamu borçlanma oranını daha iyi bir düzeye çekmekte faydalı olacaksa da, öncelikli amaç kamu borçlarını ödemek olmamalıdır.²¹ Ayrıca diğer önemli bir konu ise, bir çok ülkede uygulanan strateji ve metodların Türkiye`de aynen uygulanmasının zorluğudur. Doğu Almanya, Çek Cumhuriyeti veya Macaristan gibi ülkelerdeki özelleştirme metodlarının, Türkiye şartlarında uygulanması kolay görünmemektedir. Doğu Avrupa ülkelerinde piyasa şartlarında etkinliği kalmamış bir çok kamu işletmesinin kapatılması, eski yöneticilerine veya halka bedelsiz hisse verme yoluyla özelleştirilmeleri, 1990`lı yıllarda hızlı bir transformasyonu gerçekleştirmede yardımcı olmuştur.²² Gelişmiş ülkelerden İngiltere özelleştirmeleri ve Almanya Telekom özelleştirmesi gibi büyük ölçekli özelleştirmeler, sermaye piyasamızda derinlik olmayışı nedeniyle uzun yıllar uygulama olanağı bulamamış veya uygulamalarda bu sebepten dolayı da gecikmeler meydana gelmiştir. Makalenin bundan sonraki bölümlerinde önce 2003 Ekim ayı itibariyle Türkiye`de günümüze kadar gerçekleştirilmiş olan özelleştirmelerin üzerinde durulacak, daha sonra ise özelleştirme sürecini tıkayan belli başlı faktörler ele alınacak, yapılan hatalar ve baskı gruplarının özelleştirme politikalarına etkileri incelendikten sonra, daha hızlı bir özelleştirmenin çerçeve koşulları tartışılacaktır.

2. Türkiye`de Özelleştirme Uygulamalarına Genel Bir Bakış

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) verilerine göre, 1985 yılından itibaren 240 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz, 4 elektrik santrali, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 48 tesis ile bir hizmet birimi özelleştirme kapsamına alınmıştır. 22 kuruluştaki kamu payı ile 4 elektrik santrali ve 4 taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmıştır. Ekim 2003 tarihine kadar toplam 167 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 153`ünde hiç kamu payı kalmamıştır. Blok satış, halka arz, uluslararası arz, İMKB`de satış veya varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer 14 kuruluşta ise halen kamu payı bulunmaktadır.

²⁰ "Privatization is not a panacea for all ills. It is a metod." Bkz.: Andic, Fuat, a.g.e., s. 46.

²¹ Karluk, Rıdvan, Türkiye`de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İstanbul, 1994, s. 134.

²² Jürgen Klenk, Plipp, Christine, a.g.e., s. 108 vd.; Quidde, Günther, Indikatoren der Systemtransformation – Eine vergleichende Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Privatisierung in 26 Staaten, Mainz, 1996; Lösch, Dieter, Der Weg zur Marktwirtschaft, Grundzüge einer Theorie der Transformationspolitik, Baden-Baden, 1993, s. 111 vd.

ÇİTOSAN'a bağlı ortaklık statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikaları dışında, özelleştirilen kuruluşların büyük çoğunluğu, kamunun azınlık hissesine sahip olduğu kuruluşlardır. SEK ve Yem Sanayii, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS'e bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilmiş ve devlet bu alanlarda üretim faaliyetlerinden çekilmiştir. Halen özelleştirme kapsamında 46 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşlardan 30 tanesinde % 50 ve üzerinde kamu payı bulunmaktadır.²³

1985-2003 yılı Ekim ayı döneminde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 8.1 milyar ABD Doları düzeyindedir. 2002 yılı sonu itibariyle 7.2 milyar ABD Doları net giriş sağlanmıştır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda ayrıca 2.1 milyar Dolar temettü geliri ve 1.9 milyar Dolar diğer kaynaklarla birlikte 1985-Aralık 2002 döneminde toplam kaynaklar 11.2 milyar ABD Doları düzeyine ulaşmaktadır. Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 11 milyar ABD Doları tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 97'sinin üzerindeki bölümü, hazineye aktarma, özelleştirme bonolarına ilişkin borç ile kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri vs. olarak aktarılan tutarlardır. Sanıldığı gibi aksine, reklam ve danışmanlık giderleri ve idari harcamalar toplam kullanımların içinde oldukça az bir yekün tutmaktadır (% 1 civarında).²⁴ Burada unutulmaması gereken nokta özelleştirme olmadığı durumda bile, yukarıda sözü edilen bir çok giderin hazine tarafından büyük oranda yerine getirilmesinin zorunluluğudur.

ÖİB Ekim 2003 verilerine göre özelleştirme gelirlerinde yıllar itibariyle farklılıklar göze çarpmaktadır. 1985-1988 yılları arasında elde edilen toplam özelleştirme geliri 28.6 milyon ABD Doları iken, 1990 yılında 486 milyon, 1995 yılında 572.6 milyon ABD Doları, 1999 yılında yaşanan siyasi istikrarsızlık nedeniyle, yalnızca 38.3 milyon ABD Doları olarak gerçekleşmiştir. IMF ile anlaşmalı istikrar programının uygulandığı ve önemli oranlarda özelleştirmenin gerçekleştirildiği 2000 yılında ise 2.7 milyar ABD Dolarlık özelleştirme geliri elde edilmiştir. Bunu takip eden ekonomik kriz yılı 2001'de ise sadece 119.8 milyon ABD Doları düzeyinde bir özelleştirme gerçekleştirilebilmiştir. 2002 yılı itibariyle bu oran 536.4 milyon ABD Doları'na ulaşmıştır. 2003 yılı ilk yarısında ise toplam 112.2 milyon ABD Doları düzeyinde kalmıştır. PETKİM ihalesi Ağustos 2003 tarihinde ilgili kurumun (STANDART KİMYA Petrol Doğalgaz Sanayii ve Ticaret A.Ş.) ihale şartla-

23 Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), Türkiye'de Özelleştirme, Ankara, 6 Ekim 2003, s. 8-10.

24 Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), a.g.e., s. 10-12.

rını yerine getirmemesi sonucu iptal edilmiştir. Böylece AKP Hükümeti'nin 2003 yılı sonu için hedeflediği 4 milyar ABD Doları özelleştirme gelirinin gerçekleşme ihtimali oldukça zor görülmektedir.

Yine Ekim 2003 ÖİB verilerine göre % 44 ile blok satışlar en yüksek oranda gerçekleşmiştir. Halka arz şeklinde özelleştirmeler ise % 20'ler düzeyindedir. Buna karşın uluslararası piyasalarda arz % 13 ile oldukça düşük oranda gerçekleşmiştir. Yine İMKB'de satışlar % 10 düzeyi ile yetersiz bir seviyede kalmıştır. Tesis ve varlıkların satışı (% 9) ile bedelli devirler (% 4) toplam satışlar içinde nispeten düşük düzeydedir.

1986 „Özelleştirme Master Planı`nda“ öngörülen özelleştirme uygulamalarının ve hedeflerinin önemli bir kısmı gerçekleştirilememiştir. Bu nedenle günümüze kadar yapılan özelleştirmelerin ciddi oranda işletme içi etkinliğin artırılması, kamu açıklarının azaltılması, enflasyon oranlarının indirilmesi, yabancı sermaye girişi gibi alanlardaki etkisinin de oldukça sınırlı kaldığı iddia edilebilir. Gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının rekabeti artırma ve dolayısıyla tüketicinin refahına katkısı açısından tesirleri de sınırlı kalmıştır. Bazı olumsuz olarak nitelendirilebilecek özelleştirme uygulamalarının, Türkiye`de rekabetçi piyasa geleneği az olduğundan, özelleştirme sürecine yarardan çok zarar verdikleri ileri sürülebilir.

Özelleştirilen işletmelerin önemli sayılabilecek bir kısmında yatırımların, verimliliğin ve çalışanların sayısının düşmesi ise ayrı bir problemdir.²⁵ Kamu bankalarının özelleştirilmesinde başarısız olunmuş ve „Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu`na” devredilmişlerdir. Özelleştirilen kamu bankalarındaki kaynakların daha çok banka sahiplerinin diğer şirketleri için harcandığı tespit edilmiştir. Bazı kamu bankalarının, özellikle hükümette görev alan bakanlara veya politik kararları kendi lehinde yönlendirme ihtimalleri yüksek olan basın kuruluşlarının şirketlerine satılmaması daha uygun bir yöntem olabilirdi. ÖİB, özelleştirme sonrası izleme raporlarıyla, bahsi geçen olumsuz gelişmelere zamanında müdahale edememiştir. Politik gerekçelerle özelleştirme sonrası denetlemeler geciktirilmiş, böylece kamu bankalarının özelleştirilmesinden elde edilen kaynaktan daha fazlasını harcamak zorunda kalmıştır. Bazı tesisler ise özelleştirme sonrası işletme faaliyetlerini tamamen durdurmuşlardır, EBK'nın bir çok kombinasyonu, ORÜS (Orman Ürünleri Sanayii) vb.²⁶ Büyük ve güvenilir özel sektör kuruluşları dahi, kar ve borç-

²⁵ Türk-İş, Özelleştirmeye Karşı Sosyal Devleti Koruma Raporu, Ankara, 1998, s. 183 vd.

²⁶ Süt Endüstrisi Kurumu (SEK), Et Balık Kurumu (EBK) ve Türkiye Yem Sanayi (YEMSAN) pazar payları düşük olmasına rağmen müdahale alımları ile fiyat oluşturma ve pazarda istikrarı sağlama gibi işlevlere sahiptiler. Bu işletmelerin özelleştirilmeleri sonrası örneğin pastörize süt fiyatlarında yaklaşık iki kat artış olduğu iddia edilmektedir.

lanma garantileri olması durumunda özelleştirmeye ilgi göstermişlerdir. Çimento Sanayii (ÇİTOSAN), Petrol Ofisi, İş Bankası, Tüpraş kamu hisselerinin satışı gibi başarılı özelleştirme uygulamaları olmakla birlikte, özel sektörde özelleştirme sonrası ilgili işletmelerde fazla başarılı olduğu söylenemez.

3. Özelleştirme Sürecini Engelleyen Başlıca Faktörler

Kamu işletmeciliğini çok iyi yapamayan devletin, onların özelleştirmelerini de hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştiremediğini Türkiye örneğinde görmekteyiz. Türkiye’de 1984’lü yıllardan beri süregelen özelleştirme politikalarının uygulanması konusunda karşılaşılan başlıca engeller ise şu şekilde sınıflandırılabilir:

1. Hukuki ve Kurumsal Engeller,
2. Politik ve Bürokratik Engeller,
3. Ekonomik Konjonktürle İlgili Engeller,
4. Sendikalar ve Sosyal Boyutlu Engeller.

3.1. Hukuki ve Kurumsal Engeller

4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu’nun²⁷ yürürlüğe girmesine kadar özelleştirme uygulamaları farklı kanunlar çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.²⁸ Bu durum ise özelleştirme uygulamalarında hukuki anlamda karmaşık bir görüntü ortaya çıkarmıştır. İlgili hükümetler, başlangıçta özelleştirme uygulamalarını çıkarılan çerçeve kanunlarla daha kolay yönlendirebileceklerini düşünmüşlerdir. Bir çok özelleştirme uygulamasında, özellikle *Mümtaz Sosyal* ve *KİGEM*²⁹ aracılığıyla, yürütmeyi durdurma veya Anayasa Mahkeme-

Toplam 6 büyük holdingin küçük fakat tanınmış markaları toplayarak fiyat belirlemeye başladıkları iddiası yaygındır (Köymen, Yiğit, Özelleştirme Nedir? Sağlıklı Bir Özelleştirme Nasıl Olmalıdır? *Finans – Politik & Ekonomik Yorumlar*, Yıl 40, Sayı 474, Eylül 2003, s. 72).

²⁷ 4046 Sayılı „Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK’de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 24.11.1994 tarihinde kabul edilmiş ve 27.11.1994 tarihli ve 22124 numaralı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

²⁸ Bu düzenlemelerin en önemlileri şunlardır: 2983 Sayılı “Tasarufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” (17.03.1984); 233 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK” (18.06.1984); 3096 Sayılı “Elektrik Hizmetlerinde Yapı İşlet Devret Yöntemini Getiren Kanun” (19.12.1984); 3987 Sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla ilgili Sorunların Çözülmesine İlişkin KHK Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun” (11.05.1994).

²⁹ Kamu İşletmelerini Geliştirme Merkezi Vakfı.

si`ne götürme şeklinde gerçekleştirilen hukuki engellerle karşılaşmıştır.³⁰ Gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin zamanında yapılamaması nedeniyle, özelleştirme faaliyetleri çok yavaş ilerlemiştir.

4046 Sayılı Kanun ile özelleştirme konusunda en geniş anlamda hükümler getirilmiş ve kurumsal anlamda düzenlemeler yapılmıştır. O tarihe kadar özelleştirmeler konusunda Bakanlar Kurulu, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Yüksek Planlama Kurulu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu farklı şekillerde söz sahibi olmuşlardır.³¹ 4046 Sayılı Kanun ile özelleştirme konusunda bir çok hukuki engel ortadan kalkmış, ayrıca dağınık bir görüntü veren kurumsal yapı ÖYK (Özelleştirme Yüksek Kurulu),³² ÖİB (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı)³³ ve „Özelleştirme Fonu“³⁴ olmak üzere düzenlenmiş olmaktadır. ÖİB`nin oluşturulması, kurumsallaşma anlamında önemli bir adım olarak nitelendirilebilir.

Bazı özelleştirme işlemleri tamamlandığı ve son devir işlemleri için ÖYK`ya sunulduğu halde, devir işlemlerinin uzaması nedeniyle bir çok özel şirket yatırım koşullarının değişmesini sebep göstererek tekliflerinden vazgeçmişlerdir.³⁵ Kararların süratle alınması özelleştirmenin hızlanması için gerekmektedir. ÖYK`nın yapısı ise sadece politikacılardan oluşmuş olması nedeniyle eleştirilmektedir. Daha hızlı ve şaibelerden uzak bir özelleştirme için ÖYK`nın iki Almanya`nın birleşmesiyle oluşturulan *Treuhandanstalt*

30 KİT`lerin finansmanı vergilerle sağlandığı için kamu işletmelerinin mevcudiyeti özel mülkiyete el konularak sağlanmaktadır. *Akalın*, gerekçesi ne olursa olsun, Anayasa Mahkemesi`nin özelleştirme ile ilgili iptal kararlarının özel mülkiyete karşı bir tutum oluşturduğuna dikkat çekmektedir (*Akalın*, Güneri, a.g.e., s. 221).

31 Kilci, Metin, *Türkiye`de Özelleştirme Uygulamaları 1984-1998*, Ankara, 1998, s. 12-23.

32 ÖYK, başbakan ve diğer dört bakandan oluşmaktadır. Görevi özelleştirilecek işletmeleri tespit etmek, programa almak yada programdan çıkarmak, özelleştirme metodlarını belirlemek ve özelleştirme sonrası devir işlemlerini onaylamaktır. 4976 Sayılı Kanun ile ÖYK`nın oluşumu yeniden düzenlenmiştir. ÖYK üyelerini belirleme yetkisi başbakana verilmiştir. Böylece büyük ölçekli özelleştirmelerde sektörle veya konu ile ilgili bakanın ÖYK üyesi olabilmesinin önü açılmış olmaktadır.

33 ÖİB, özelleştirmelerin tüm idari, mali, hukuki ve teknik yönlerini uygulamakla yükümlüdür. Tüzel kişiliğe sahip olmakla birlikte, özelleştirme süreci bitince tüzel kişiliği ortadan kalkacaktır.

34 Özelleştirme ile ilgili tüm gelir ve giderler özelleştirme fonu üzerinden yapılacaktır. Her ne kadar 4046 Sayılı Kanun`un geçici 8. Maddesi özelleştirme gelirlerini hazineye aktarmayı yasaklamışsada, 4568 Sayılı Kanunla bu geçici 8. Madde yürürlükten kaldırılmış, 2000 yılından itibaren özelleştirme gelirlerini hazineye aktarımlar mümkün hale gelmiştir.

35 Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK) 1999 Yılı KİT Genel Raporu, Ankara, 2001, s. 228.

(yed-i emin)³⁶ örneğine benzer, güvenilirliği tartışmasız üyelere meydana getirilen, tarafsız bir kurul idaresinde örgütlenmiş olması daha faydalı sonuçlar ortaya çıkarabilirdi. 1985 yılından beri özelleştirmeden sorumlu kurum toplam 15 başkan değiştirmiştir. Bu nedenle ilgili başkanların demeçleri ve kararları kamuoyu tarafından ihtiyatla değerlendirilmeye başlanmıştır. Bunların yanında ÖİB’nin görev süresinde belirli bir zaman dilimiyle sınırlandırılması, özelleştirmelerin hızlanması yönünde olumlu bir etki yaratabilecektir.

4046 Sayılı Kanun’un dışında halen Türkiye’de, elektrik üretimi ve dağıtım konusunda 3096 sayılı Kanun ile Enerji Bakanlığı, Telekom özelleştirmesinde ise 4161 Sayılı Kanun ile Ulaştırma Bakanlığı yetkili durumdadır. Özelleştirme konusunda ilk yıllardaki çok başlı yapı kısmen giderilmiş olmakla birlikte, kararların tek organ tarafından veriliyor olması süreci hızlandıracaktır.

³⁶ Örneğin 1990 yılında kurulan *Treuhandanstalt* 4.5 yıl zarfında Doğu Almanya ekonomisinde çok önemli bir transformasyonu gerçekleştirmiştir. Bu kurum 8.000 den fazla kamu girişimini ve 45.000 üzerinde işletme birimini kapsayan ve toplam 6 milyon çalışanı ilgilendiren özelleştirmeler konusunda kararlar almıştır. Kurumda tecrübeli işletmecilerin yanında sendikalarında temsilci bulunmaktaydı. Ayrıca küçük ve orta ölçekli işletmelerin özelleştirilmeleri için 15 adet taşra teşkilatına sahipti. Büyük ölçekli kamu teşebbüsleri (1.500’ün üzerinde çalışanı olan işletmeler) ise Berlin’deki merkez teşkilatı tarafından özelleştirilmiştir. *Treuhandanstalt*’ın amaçları kısaca şöyle formüle ediliyordu: „Hızlı özelleştirme, kararlı yeniden yapılandırma, ihtiyatlı kapatma“. Bu kurumun önceleri çalışma alanı daha fazla özelleştirmeler şeklinde olmuştur ve böylece satış gelirleriyle yeniden yapılandırmaların gerçekleştirileceği düşünülmüştür. Özelleştirmelerde yeni istihdam yaratacak yada mevcut istihdam durumunu muhafaza edecek özel şirketler tercih edilmiş, buna rağmen çok büyük oranda çalışan işini kaybetmek zorunda kalmıştır. İşletmelerin yüzlercesi çok kötü durumda olmaları nedeniyle, yenilenip verimli hale getirilmeleri mümkün olamamıştır. Bu nedenle pek çok iş yeri kapanmıştır. Tasfiye edilen işletmelerin yerine kurulan işletmelerle eski işletmelerin ancak % 30’u korunabilmiştir. Başlangıçta öngörüldüğü şekilde *Treuhandanstalt* 31 Aralık 1994 tarihinde faaliyetlerine son vermiştir. 65 milyar Alman Markı tutarında gelir elde edilirken, 207 milyar Mark’lık yatırım taahhüdü alınmıştır. Yeniden yapılandırma ve satışlar sonucunda 270 milyar Mark’lık bir borç ortaya çıkmıştır.

Batı Alman sermayesinin büyüklüğü ve özelleştirme sonrası işsiz kalacak çalışanlara sosyal anlamda yardımcı olacak kurumsal yapının mevcut olması ve gerekli *know-how* a sahip olmaları böylesine radikal bir transformasyonu mümkün kılmıştır. Bu nedenle *Treuhandanstalt*’ın ve böylesine büyük ve ciddi bir yapısal dönüşümün Türkiye’ye veya başka bir gelişmekte olan ülkeye uyarlanması oldukça zor görülmektedir. Ama böyle bir kurumun bir bütün olarak değilse bile bazı bileşenlerinin, organizasyon yapısının, pazarlama idaresinin, işleyiş biçiminin vs. model olarak alınması mümkündür (Klenk, Jürgen; Philipp, Christine (Hrsg.), a.g.e., s. 108-110).

Bu alanda gerçekleştirilen diğer düzenlemeler, 4054 Sayılı “Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun”,³⁷ 4077 Sayılı “Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun”³⁸ ve 4501 Sayılı “Uluslararası Tahkime İmkan Sağlayan Kanun”,³⁹ özelleştirme süreci için hukuki alanda önemli gelişmeler olarak nitelendirilebilir.

Son olarak bu bölümde 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu`nda değişiklikler getiren 4971 Sayılı Kanun`a değinilecektir.⁴⁰ Bu değişikliklerin en önemlileri şöylece sıralanabilir: Özelleştirme ile ilgili yetkilerini başbakan bir bakana devredebilecektir (*madde 2*). Özelleştirme portföyünde bulunan ancak özelleştirilmesi çok zor görülen şirketler, belirlenen değerlerinin altında yada bedelsiz olarak satılabilecektir. Burada önemli olan istihdamın korunması ve işletmenin devamlılığı esasıdır. İhalede belirlenen satış değerlerinin altında da elden çıkarma imkanı getirilmektedir (*madde 5*). Usul ve esasları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmek üzere, hisse senedi ile değiştirilebilir veya hisse senedine çevrilebilir menkul kıymetleri çıkarmak mümkün olacaktır (*madde 14*). Bazı vergi kolaylıkları getirilmiştir (*madde 9*). Kamu kurumları kendilerine özelleştirme ile ilgili intikal eden işlemleri öncelikle ve ivedilikle inceleyip karara bağlayacaktır (*madde 10*). Ayrıca önceden arsa ve atıl işletmelerin değer tespitinde güçlüklerle karşılaşılırken, yapılan değişikliklerle teknik anlamda kolaylıklar getirilmiştir. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu`nda yapılan bu gibi yeni düzenlemelerle, hukuki sürecin önündeki engeller büyük oranda ortadan kalkmış olmaktadır. Hükümetin böylece özelleştirme sürecini hızlandırmayı hedeflediğini ve elde edilecek özelleştirme gelirleriyle kamu finansman dengesinde iyileşmeler sağlamak istediği görülmektedir. Ayrıca önemli olarak nitelendirilebilecek iki değişiklik ise 4971 Sayılı Kanun gerekçesi ve taslağında yer almış olmasına rağmen, kanun metninden çıkarılmıştır. Bunlardan birincisine göre, ihale sürecini kısaltmak amacıyla ÖİB`nin danışmanlık, halkla ilişkiler gibi hizmetlerini satın al-

37 4054 Sayılı “Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun”, 7.12.1994 tarihinde kabul edilmiş, 13.12.1994 tarihli ve 22140 sayılı Resmi Gazete`de yayımlanmıştır.

38 4077 Sayılı “Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun”, 23.2.1995 tarihinde kabul edilmiş, 8.3.1995 tarihli ve 22221 sayılı Resmi Gazete`de yayımlanmıştır.

39 4501 Sayılı “Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun”, 21.1.2000 tarihinde kabul edilmiş ve 22.1.2000 tarihli 23941 sayılı Resmi Gazete`de yayımlanmıştır.

40 4971 Sayılı “Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 1.8.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 15.8.2003 tarihli 25200 sayılı Resmi Gazete yayımlanmıştır.

mak için açtığı ihaleler „Kamu İhale Yasası’na” tâbi olmayacak ve bu durumda 150 günde tamamlanan danışmanlık hizmeti ihaleleri süreci kısalmış olacaktı. Diğer ise, ÖİB’de memur statüsünde çalışan personele sözleşmeli personel olma statüsünü getiren maddedir. Bahsi geçen bu son iki değişikliğin kanun metninden çıkarılmaması, özelleştirme sürecinin hızlandırılması açısından kuşkusuz faydalı olacaktı.

3.2. Politik ve Bürokratik Engeller

1980 sonrası ekonomide liberalleşme faaliyetlerine paralel olarak gündeme gelen özelleştirme politikaları, sosyal seçim mekanizması yani oy verme aracılığıyla seçmenlerin özelleştirmeyi içeren parti programlarını desteklemeleri ile kısmende olsa uygulanma imkanı bulabilmiştir. Piyasa ekonomisine devlet müdahalelerinin uzun dönemde bedelinin ortaya çıkması, seçmenlerin bir bölümünü piyasa ekonomisi ve özelleştirme politikaları yönünde tercihe itmiştir.⁴¹

Fakat zamanla hükümetlerin özelleştirme konusunda genel ve tutarlı bir stratejilerinin olmaması ve muhalefet partilerinin dirençleri, süreci önemli ölçüde yavaşlatmıştır. Özelleştirme politikaları orta ve kısa vadeli bir strateji yokluğu nedeniyle sürekli değişikliklere uğramıştır. Koalisyon hükümetleri, çeşitli baskı gruplarının özelleştirmeyi kendi çıkarları yönünde tıkama politikalarını engelleyememiştir. Siyasi anlamda ülkedeki istikrarsızlık ve siyasi iradenin özelleştirme yönündeki kararsızlığı, özelleştirme sürecini tıkayan en önemli nedenlerin başında gelmektedir.⁴²

Kamuoyunda özelleştirmeye karşı infial uyandırmamak için, özelleştirmenin getireceği maliyetler genellikle hükümetler tarafından görmezden gelinmiş, yapılan uygulamaların pozitif sonuçları gereğinden fazla abartılmıştır. Sürekli değişen koalisyon hükümetleri, yürürlükteki uygulamaların bazılarını durdurmuş veya yeni koşullar ileri sürmüşlerdir. Açıkça belirtilmeyen amaçlar ve politik istikrarsızlık, bir çok özelleştirme uygulamasını yeniden gözden geçirmeyi gerekli kılmış, bu ise ekonomik anlamda özelleştirmenin maliyetini artırmıştır. Bazı uygulamalar için aynı parti içerisinde veya koalisyon partileri arasında farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Bu yüzden özelleştirme politikalarında net bir çizgi benimsenememiştir. Oysa başarılı

⁴¹ Akalın, Güneri, KİT’ler ve Özelleştirilmeleri, Ankara, 1998, s. 217 vd.

⁴² Karluk, Rıdvan, a.g.e., s. 81; Baytan, İlhan, Hukuki Yapı – Uygulamalar – Sorunlar – Öneriler, Ankara, 1999, s. 463.

bir özelleştirme, hükümetlerin açık ve kararlı politikalarıyla mümkün olabilecektir.⁴³

Kamu işletmelerine yapılan müdahalelerden politikacılar kolayca vazgeçmek istememişlerdir. Bir yandan özelleştirme yönünde taraf olduklarını ısrarla belirtirken, uygulamada ise kamu işletmelerinin yönetimine müdahalede bulunmuşlardır. Tekrar seçilmek kaygısı sonucu KİT'lerin yönetimlerine müdahale edilmiş, kendi seçmenlerine yeni iş imkanları sağlamaya devam edilmiş, yahuhta mevcut pozisyonlar korunmaya çalışılmıştır. Özelleştirme programı, kararları ve stratejileri, seçim hesaplarından doğrudan etkilenmiştir.

Ziraat Bankası, Halk Bankası, TEKEL gibi özelleştirmelerin sosyal seçim aracılığıyla siyasal iktidarı belirleyecek olması tüm partilerce bilinen bir olgudur. Seçmen çoğunluğunu teşkil eden ortanca seçmen de (çiftçi+esnaf) KİT'leri vergi mükelleflerinden bir gelir transferi mekanizmasının araçları olarak görmüşlerdir. Büyük çaplı bir özelleştirmenin böylesine bir seçmen çoğunluğunca desteklenmesi düşük bir ihtimal olarak görülmektedir. Özelleştirmeye direnç açısından en büyük gücün ortanca seçimde olduğu ileri sürülmektedir.⁴⁴ Siyasi partileri ve dolayısıyla siyasal iktidarları özelleştirme politikalarında kararsızlığa iten, çiftçilere ve esnafa gelir transferi yapan KİT'lerin (Örneğin, Ziraat Bankası, Halk Bankası, TEKEL) özelleştirilmeleri sonucu meydana gelebilecek oy kayıplarını hesaba katmaları olmuştur.⁴⁵

Ayrıca partiler iktidarda veya muhalefette bulunmalarına göre özelleştirme konusunda farklı bir pozisyon almışlardır. Bir çok örneğin yanında, özellikle SÜMERBANK, TÜRK BANK, ETİBANK gibi kamu bankalarının özelleştirilmelerinde politik müdahalelerin olduğu bilinmektedir. Nitekim „Anasol-D” Hükümeti 1998 yılında TÜRK BANK özelleştirmesi için verilen „güvensizlik oyu” nedeniyle düşürülmüştür. Özelleştirilen kamu bankalarının kısa sayılacak bir zaman zarfında „Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na” tekrar devredilmesinde, bankacılık sektöründeki denetim problemlerinin yanında, gerek hükümetin gerekse bürokrasinin önemli kusuru söz konusudur. Her ne kadar hükümet üyeleriyle ilişki içinde olan kişi ve kurumlara

43 Şanlıoğlu, Ömer, Probleme der Privatisierung von öffentlichen Wirtschaftsunternehmen: Das Beispiel Türkei, Diss., Erlangen, 2002, s. 154 vd.

44 Akalın, Güneri, a.g.e., s. 284.

45 Akalın, şehirleşmenin özelleştirmeye büyük ölçüde desteği artıracakını ileri sürmektedir. Artan şehir nüfusu ve gelir düzeyi ile sosyal amaçlı KİT'lere seçmenlerin ihtiyaçları kalmayacaktır. Özelleştirme konusunda seçmen desteği kalkınmaya paralel olarak kazanılacağından sosyal amaçlı KİT'lerin özelleştirilmelerinin en sona bırakılması tavsiye edilmektedir (Akalın, Güneri, a.g.e., s. 285).

satış mutlak anlamda başarısız bir özelleştirme sonucunu doğurmayacak olsa da, özellikle Türkiye’de özel sektörün geçmişte kamu kaynaklarından faydalanıp, yine muhtemel risklerini de kamuya aktardıkları bilinmektedir. Bu sebeple kamu bankalarının hükümet üyeleriyle yoğun ilişki içinde olan şahıslara veya basın kuruluşlarına satılmaması konusunda daha ihtiyatlı davranılmalıydı.⁴⁶

Özellikle ithal-ikameci ekonomi politikalarından ihracata yönelik büyüme modeline geçildiği 1980’li yıllardan itibaren KİT yöneticileri de o zamana kadar sahip oldukları prestij, güç ve gelir düzeylerinde önemli oranda kayıplarla karşı karşıya kalmışlardır. Türkiye örneğinde de hızlı özelleştirmeler sonucu, KİT yöneticilerinin elindeki iktisadi kaynakları yönlendirme güçlerinin daha hızlı bir şekilde ortadan kalkacağı ileri sürülmektedir. Özelleştirme sürecinin uzaması KİT yöneticilerinin çıkarlarıyla uyusmaktadır.⁴⁷ Gerçi yapılan ampirik bir araştırmada, KİT yöneticileri özelleştirme yönünde olumlu görüş bildirmekle birlikte,⁴⁸ bunun pratiğe nasıl yansıdığı önemlidir. Kendi çıkarları söz konusu olunca, o zamana kadar savunulan düşüncelerin yerini uygulamada zıt politikaların alabildiği görülmektedir.

Özellikle KİT’ler, parti politikalarının bir aracı olarak kullanılmış, partiye yakın bürokratlar yönetici olarak atanmışlardır. Bu yöneticiler risk almaktan çekinmişler, yetkilerini kullanamamışlardır. Ayrıca ülkedeki genel politik istikrarsızlıkta ilgili yöneticileri karar alırken daha ihtiyatlı davranmaya itmiştir. Genellikle o günkü hükümet tarafından atanan KİT yöneticileri kısa süreyle iş başında kalmış ve değişen hükümetlerle görevlerini bırakmışlardır.⁴⁹ Bunların yanında yönetici denetimlerinin daha çok yüzeysel olması, kaynakların amaçlar doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını tespit edecek mekanizmaların geliştirilmemiş olması ve mali hesap denetimlerinin daha arka plana itilmesi de politik etkilere açık bir ortam yaratmaktadır.⁵⁰

1994 yılında yapılan bir başka ampirik araştırmada ise, başarısız özelleştirmenin en önemli sebepleri arasında, KİT’lerdeki bürokratik engeller gösterilmektedir. Bu araştırmaya göre bürokraside üç ana noktaya dayanarak engellerin yapıldığı gözlenmektedir: 1- Türkiye’nin ekonomik bağımsızlığının

46 Şanlıoğlu, Ömer, a.g.e., s. 147.

47 Shams, Rasul, Interessengruppen und Anpassungskonflikte in den Entwicklungsländern, Fallstudie I: Türkei, Hamburg, 1989, s. 38.

48 Atasoy, Veysel, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Ankara, 1993, s. 232-259.

49 Şanlıoğlu, Ömer, a.g.e., s. 149.

50 Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK) 1998 Yılı KİT Genel Raporu, Ankara, 2000, s. 251-253.

korunması, 2- Sosyal devlet fonksiyonlarının dikkate alınması, 3- Milli çıkarların korunması.⁵¹ Belirtilen bu ikinci araştırmanın gerçeğe daha yakın durduğu ileri sürülebilir. Özelleştirmeler doğası gereği bürokratik işlemlerin azalmasıyla birlikte getirecektir.

3.3. Ekonomik Konjonktürle İlgili Engeller

Özellikle 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan iki büyük ekonomik kriz, Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının belirli bir süre için aksamasına neden olmuştur. Ekonomik krizlerin yaşandığı yıllardaki özelleştirme gelirlerinin ciddi oranda azaldığı gözlenmektedir.⁵² 1999 sonrası IMF ile mutabık kalınan ekonomik istikrar programının en önemli bileşenlerinden biri de özelleştirmelerin hızla gerçekleştirilmesi konusudur. Ayrıca son olarak 2001 yılından beri uygulanmakta olan, enflasyonu ve faiz oranlarını düşürüp, kamu borçlarını çevrilebilir hale getirmeyi amaçlayan ekonomik istikrar programının, kısa vadede kamu gelirlerini artırmak ve harcamaları kısmak gibi hedeflerinin gerçekleştirilmesi için özelleştirme uygulamalarını hızlandırmak gerekmektedir. IMF programlarındaki hedeflere rağmen özelleştirmeler hızla gerçekleştirilememiştir.⁵³ Genel makro ekonomik istikrarsızlık, yüksek oranda enflasyon ve faizler ülkenin uluslararası alanda kredibilitesini azaltmakta ve yüksek risk primi nedeniyle yabancı sermaye ülkeye çekilememektedir. 1996 yılından itibaren Avrupa Birliği ile gerçekleştirilen gümrük birliğine rağmen, özelleştirme bağlamında yabancı sermaye girişinde ciddi anlamda bir artış görülmemektedir.⁵⁴

Dünyada ve ülkede yaşanan ekonomik krizlere paralel olarak, borsanın da istikrarsız bir durum sergilemesi, derinliğinin olmaması, tasarruf hacminin yetersiz olması gibi nedenlerle özelleştirmelerin borsada hisse senedi satışları yoluyla gerçekleştirilmesini oldukça zorlaştırmaktadır. Bu bağlamda unutulmaması gereken diğer bir nokta ise, Türkiye'nin yabancı sermaye

51 Türk Demokrasi Vakfı, Türkiye'de Özelleştirme – Araştırma Raporu, Ankara, 1994, s. 30-33.

52 ÖİB Ekim 2003 verilerine göre 1994 yılı özelleştirme gelirleri 411.8 milyon ABD Doları ve 2001 krizinin yaşandığı yıl ise 119.8 milyon ABD Doları düzeyinde kalmıştır.

53 Örneğin 1999 yılı IMF'e sunulan Niyet Mektubu'nda sadece 2000 yılı için 7.6 milyar ABD Doları özelleştirme geliri hedeflenmiştir (Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, IMF Niyet Mektubu, Ankara, 9 Aralık 1999). Buna karşın aynı yıl ÖİB verilerine göre özelleştirme gelirleri 2,7 milyar ABD Doları düzeyinde gerçekleşmiştir. 2000 yılında neredeyse toplam özelleştirme gelirlerinin 1/3'ü elde edilmiştir.

54 Türkiye'ye giren yıllık yabancı sermaye oranları için bakınız: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Tablo: V.21- Yabancı Sermaye Yatırımlarının Yıllara Göre Dağılımı, Ankara, Eylül 2003.

girişi konusunda uzun yıllar çekingen ve korkulu bir tutum sergilemiş olmasındır. Ülkede geniş kesimler yabancı sermayeye daha çok olumsuz ve ideolojik olarak yaklaşmışlardır. Ekonomik krizler ve politik kararsızlıklar nedeniyle, ÖİB portföyünde uzun yıllardır bekleyen bir çok işletme vardır. Özelleştirme işlemlerinin uzun zaman alması, işletme faaliyetlerinin belirsizlik içinde yürütülmesine, kalifiye personelin azalmasına ve mevcut personelin de motivasyonunun düşmesine, dolayısıyla üretimde etkinliğin azalmasına neden olmaktadır. Özelleştirme sürecinin uzaması ve ihtiyaç duyulan yatırımların bu arada gerçekleştirilememesi sonucu bazı işletmeler kaynak tüketir hale gelmektedirler.⁵⁵

ÖİB verilerine göre, THY 1990, Türk Telekom 1998 yılında özelleştirme kapsamına alınmasına rağmen, uygun koşullar oluşmadan açılan ihalelerin bir kısmı, örneğin yetersiz katılımcı olması veya ihale koşullarının yerine getirilmemesi gibi nedenlerle, iptal edilmiştir. 1987 yılında özelleştirme kapsamına alınan PETKİM’de özelleştirmenin bütünüyle gerçekleştirilmesi için çalışmalar 2003 yılında da devam etmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi PETKİM, özelleştirme ihalesinden sorumlu firmanın yükümlülüklerini yerine getirmemesi nedeniyle iptal edilmiştir.⁵⁶ Özellikle son ekonomik programın AKP Hükümeti tarafından ciddi olarak uygulanması, portföydeki özelleştirme sırası gelen ve büyük ölçekli uygulamalara (Tüpraş, Tekel, Petkim) kamuoyunda dikkati artırmaktadır. Satışa çıkarılan işletmeler için tespit edilen fiyatlar, satın alacak yerli ve yabancı teşebbüsler veya ortak girişimler piyasalara olumlu/olumsuz etkileri de birlikte getirebilmektedir. Bu bağlamda piyasadaki dengelerin hassasiyetine dikkat edilmelidir.

3.4. Sendikalar ve Sosyal Boyutlu Engeller

Özelleştirme sonrası diğer ülkelerde olduğu gibi en çok etkilenen gruplar arasında kuşkusuz çalışanlar gelmektedir. Özelleştirmenin önündeki en önemli engellerden birisi de sendikaların hükümetlere uyguladığı baskılar olmuştur. Fakat verimlilikten uzak bazı işletmelerin satılmasına sendikalarca fazla tepki gösterilmemiştir. Bir çok dergi veya platformda sendikalar özelleştirme karşısı olduklarını dile getirmişlerse de yapılan eleştirinin dozajının sendikalar arasında farklılıklar gösterdiği gözlenmektedir. Özelleştirmelere karşı ortak bir sendikal görüş ortaya konamamış, daha çok özelleştirme uy-

⁵⁵ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK) 1999 Yılı KİT Genel Raporu, Ankara, 2001, s. 287.

⁵⁶ ÖİB verilerine göre, PETKİM için yeni bir ihale açılmış ve son teklif verme tarihi ÖİB tarafından 24 Kasım 2003 olarak belirlenmiştir. Ancak bu süre alınan diğer bir kararla 31 Ocak 2004 tarihine uzatılmıştır.

gulamalarındaki yanlışlıklar eleştirilmiştir. Özellikle maden, petro-kimya ve şeker endüstrisi gibi alanlarda özelleştirmelere karşı tepkiler büyük olmuştur. Blok satışlar ve yabancılara satışlarda ciddi eleştirilere neden olmuştur. İlgili sendikanın sağ yada sol görüşleri benimsemesi, özelleştirme politikalarına karşı nasıl bir pozisyon aldıkları konusunda bir gösterge teşkil etmemiştir.⁵⁷

Kamuoyunu mobilize etmede sendikalar farklı araçlar kullanmışlardır. Bir çok grev, iş bırakma, işi yavaşlatma, iş yerini terketmeme veya özelleştirme karşıtı gösteri yürüyüşleri düzenlenmiştir. Özellikle stratejik öneme sahip işletmelerin özelleştirilmelerinde, sendikaların özelleştirme karşıtı protesto gösterileri artmıştır. Bunların yanında sendikalarında girişimiyle kurulan KİGEM kanalıyla bir çok özelleştirme uygulaması hakkında yürütme-yi durdurma veya tamamen işlemin iptali şeklinde kararlar aldırılmıştır.⁵⁸ Ayrıca, ortak bir özelleştirme politikası belirlemek amacıyla, Türk-İş'in öncülüğünde beş sendikanında katılımıyla (Petrol-İş, Selüloz-İş, Tes-İş, Hava-İş, Liman-İş) „Özelleştirmeye Karşı Sosyal Devleti Koruma Komisyonu” oluşturulmuştur. Bu komisyon KİGEM ile iş birliği yaparak, kamuoyunu özelleştirmeler konusunda sendikaların bakış açısıyla bilgilendirmekte ve yönlendirmeye çalışmaktadır.⁵⁹

Türkiye`de özellikle 1990`lı yıllardan bu yana KİT`lerde emekliye ayrılan personelin yerine yeniden işçi istihdam edilmemesi, kamu ihalelerinin taşeron firmalara verilmesi ve özelleştirmeler sonucu işten çıkarmalar gibi temel nedenlerle, ülkedeki toplam sendikalı işçi sayısında düşüşler görülmektedir.⁶⁰ Sendikaların özelleştirme politikalarına direnmek yerine, hükümetlerle işçilerin haklarının daha iyi nasıl korunabileceği konusunda uzlaşma arayışlarına gitmeleri daha uygun olabilirdi. Özelleştirmeye güvenin sağlanması ve karşı direncin kırılması açısından, öncelikle daha az işçi çıkarılacak uygulamaların gündeme gelmesi daha uygun bir yöntem olarak görülmektedir.

KİT`lerdeki fazla istihdam bir tür işsizlik sigortası fonksiyonu görmektedir. Ayrıca bazı geri kalmış bölgelerde cumhuriyetin ilk yıllarında kurulmuş bir çok KİT hala o yöreler için iktisadi önemini korumaktadır. Bu yörelerdeki kamu işletmelerinin özelleştirilmesi veya tamamen kapatılması, yöre halkı için oldukça olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Bu tür sosyal baskı-

⁵⁷ Şanlıoğlu, Ömer, a.g.e., s. 122.

⁵⁸ Türk-İş, Özelleştirmeye Karşı Sosyal Devleti Koruma Raporu, Ankara, 1998, s. 139 vd.

⁵⁹ Türk-İş 1997 Yıllığı, „Türkiye`de Sendikal Gelişmeler”, Cilt I, Ankara, 1998, s. 401 vd.

⁶⁰ Baydar, Oya, Gewerkschaften in der Türkei, Historische Entwicklung, Organisationsstrukturen und rechtliche Rahmenbedingungen, İstanbul, 1999, s. 32.

lar, oy kaygısıyla hareket eden politikacıların uygulamalar sırasında cesur ve kararlı davranmalarını zorlaştırmaktadır. Oysa kısmen uygulanmakta olan ve yerel „Sanayi ve Ticaret Odaları” ile işbirliği yoluyla gerçekleştirilen „Özelleştirme Sonrası Yerel Ekonomik Gelişme Programları'nın”⁶¹ daha da yaygınlaştırılmasıyla, rekabete dayalı, uzun dönemli istihdam imkanları yaratılması teşvik edilmiş olacaktır.

3. Nasıl Bir Özelleştirme Gerçekleştirilmelidir?

Özelleştirme politikaları, yukarıda sayılan engellere ve bir çok problemlere rağmen halen ülkenin gündemindedir. Özelleştirme ekonomik olduğu kadar, aynı zamanda siyasi bir tercihtir, nasıl ve ne oranda yapılacağına ise siyasi irade karar verecektir. Fakat siyasi otoritenin özelleştirmenin makro politikalarını ve ilkelerini belirlemesi, yürütmenin ise uzmanlaşan kurumlara bırakılması etkin bir özelleştirme için daha uygun görülmektedir. Türkiye'deki özelleştirme sürecinin tıkanmasının en önemli sebebi yukarıda da belirtildiği gibi, siyasi istikrarın olmaması ve bunun sonucu oluşan siyasi kararsızlıktır. Çok sık değişen siyasi iktidarlar ve koalisyon hükümetleri, özelleştirme konusunda gerekli iradeyi gösterememişlerdir. Ayrıca özelleştirme siyasi partiler arasında mücadelenin de bir aracı haline gelmiştir.⁶²

Özelleştirme uygulamalarında kurumsal yapıdaki istikrar da oldukça önemlidir. Özelleştirmeler sonrası hükümet üyeleri tarafından „ilgili kuruluşun gerçek bedelinin altında satıldığı” şeklinde beyanatlarda bulunulmaması daha uygun olacaktır. Bazen satışta hedefin sadece yüksek fiyat olmadığı unutulmamalıdır. Özelleştirmelerde sadece satış fiyatına odaklanmamak gerekir.⁶³ Bu konuda müdahaleler yalnızca kanunların öngördüğü konularda yapılmalıdır. Kasım 2002 tarihinden itibaren AKP Hükümeti'nin tek başına iktidara gelmesinden sonra, özelleştirme yönünde oldukça ciddi bir iradenin oluştuğu gözlenmektedir. Ekim 2003 tarihine kadar yıllık gelir anlamında hedeflerin tutturulamamasına rağmen, 2004 yılının bütününde özelleştirme sürecinin nasıl ilerleyeceğini önümüzdeki aylardaki siyasi ve ekonomik gelişmeler tayin edecektir.

Özelleştirmeler birbirini takip eden bir çok işlemten meydana geldiği ve ilgili kamu işletmesinde mali, hukuki, idari, teknolojik vs. yapılar nedeniyle

61 TOBB Ekonomik Rapor 1997, „İşgücü Uyum Programları ve Yerel Ekonomik Gelişme Programı”, Ankara, 1998, s. 115 vd.; Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) (a), Özelleştirme Sosyal Destek Projesi, Ankara, 2003.

62 Baytan, İlhan, Hukuki Yapı – Uygulamalar – Sorunlar – Öneriler, Ankara, 1999, s. 463 vd.

63 Baytan, İlhan, a.g.e., s. 474 vd.

zaman zaman uzun bir süreye yayılabilmektedirler.⁶⁴ Etkin ve hızlı bir özelleştirme için bu sürenin kısaltılması gerekmektedir.⁶⁵ Nitekim yeni „Özelleştirme Yasasıyla“ (4971 Sayılı Yasa), bu süre oldukça kısaltılmaya çalışılmaktadır. Fakat ihale sürecini kısaltacak yasa taslağı maddelerinin, yasa metninden çıkarılması bu açıdan olumsuz bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Geçmişteki uygulamalarda görüldüğü gibi, kamuoyu gelişmeler hakkında geç bilgilendirilmemeli, açıklık ve şeffaflık ilkesine özen gösterilmelidir. Özelleştirme programına alınacak kurumlar özenle seçilmeli, kısa ve orta vadeli planlar yapılarak, programa sadece özelleştirilmesinin mümkün olacağına inanılan kamu işletmeleri alınmalıdır. Yani başka bir deyişle özelleştirme takvimi gerçekçi olmalıdır.⁶⁶ THY, Telekom gibi büyük ölçekli ve tekel niteliğindeki KİT'lerin uzun yıllardır özelleştirilmeyi beklemeleri, onların performansını olumsuz şekilde etkilemektedir. Her yıl yapılan gösterişli basın toplantılarıyla yıllık programların açıklanması, otomatik olarak programa güveni sağlamamaktadır. Özelleştirme kapsamında bulunan işletmeleri özelleştirmeden, yeni kuruluşların programa alınmaması daha uygun olacaktır. Kısa sürede özelleştirilemeyecek kuruluşlar programdan çıkarılmalı, bunlar için uzun dönemli stratejiler geliştirilmeli, işletmecilik faaliyetlerini sürdüremeyeceğine inanılanlar süratle kapatılma yoluna gidilmelidir. Mevcut kaynaklar ve mesai özelleştirilebilecek olan kuruluşlar üzerinde yoğunlaştırılmalıdır. Özelleştirme politikalarına güveni sağlamak için, hedeflenen süre içinde özelleştirmeyi gerçekleştirmeye özen gösterilmelidir.⁶⁷ Ayrıca hükümetler oy bazında riskli gördükleri özelleştirmeleri programa almayarak veya ileriye erteleyerek bütünüyle bir özelleştirme konusunda kararsızlıklarını sergilemişlerdir. Özellikle son yıllarda kamu yararı gerekçesiyle yapılan bedelsiz devirlerdeki artışlar özelleştirme uygulamalarındaki diğer bir sıkıntı noktasıdır.⁶⁸

⁶⁴ Her türlü özelleştirme uygulamaları için aynı işlemlerin merkezi özelleştirme kurumu (ÖİB) tarafından yapılıyor olması ciddi manada zaman ve emek kaybına neden olmakta ve sonuçta özelleştirme programında gecikmeler meydana gelmektedir.

⁶⁵ Baytan, İlhan, a.g.e., s. 472; Klenk, Jürgen; Philipp, Christine (Hrsg.), a.g.e., s. 12 vd.

⁶⁶ Kabaca bir tahminle toplam KİT stoğunun 20 yıldır yaklaşık yüzde 10-15 arasında bir oranda özelleştirildiği ve bunlarında bir kısmının mahkeme kararları ile iptal edildiği gözönüne alınacak olursa, özelleştirme program ve hedeflerinin inandırıcı olmasının önemi anlaşılabilir.

⁶⁷ Akalın, Güneri, a.g.e., s. 284; Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK) 1999 Yılı KİT Genel Raporu, Ankara, 2001, s. 286 vd.

⁶⁸ Yiğit, Köymen, a.g.e., s. 74; Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), a.g.e., s. 59.

Yapısı gereği doğal tekel statüsünde olan elektrik, telekomünikasyon vb. işletmelerin özelleştirilmelerinde ileride ortaya çıkabilecek rekabet durumu göz önüne alınarak yeniden yapılandırmalar zamanında gerçekleştirilmelidir. Rekabet Kurulu'ndan tekel niteliğindeki KİT'lerin özelleştirilmesi için gerekli izinlerin vaktinde alınması gerekmektedir. Rekabet Kurulu ile ÖİB arasında satış stratejisi konusunda anlaşmazlıklar yaşanmamalıdır. Özellikle Tekel'in satışı aşamasında bu iki kurum arasındaki uyumsuzluk karşılıklı suçlamalar şeklinde olmuştur. ÖİB, Tekel'i blok olarak satarak yüksek bir gelir elde etmek isterken, Rekabet Kurulu ise, Tekel'in pazar payının yüksek olduğunu, alıcı firmanın pazarda tekel konumuna geçeceğini ifade etmekte ve bölünmek suretiyle satılmasının daha doğru bir metod olacağını ileri sürmektedir. İç pazarda hakim, böylesine büyük ölçekli KİT'lerin, blok olarak satılması sakıncalı durumlar doğurabilecektir. Kamu tekellerinin özel tekellere dönüşmemesine özen gösterilmelidir. Ayrıca kamu gelirlerini maksimize etme amacı, piyasada rekabetin bozulmasına neden olmamalıdır. Tekel statüsündeki KİT'lerin (THY, Telekom vb.) özelleştirmeler sonrası özel bir tekele dönüşeceği riski, özelleştirme sürecinin sancılı geçmesine neden olmaktadır. Bu gibi teşebbüslere talip olan özel şirketlerin, başka hangi sektörde faaliyet gösterdikleri, yıllık ciroları ve sadece ilgili alanlardaki yatırımlarına değil, bir önceki ve bir sonraki pazarlarda da etkin olup olmadıkları gibi konuların da açıklığa kavuşturulması, haksız rekabetin önlenmesi açısından önem taşımaktadır.⁶⁹

Büyük özelleştirmelere talip olan özel şirketlerin, İş Bankası'nın kamu paylarının satışında veya POAŞ'ın özelleştirilmesi vs., oldukça büyük ölçekli yapıları, mali imkanları, Ar-Ge faaliyetleri, kurumsal kimlikleri nedeniyle özel sektör elinde ilgili KİT'lerin daha verimli çalışmalarına ve böylece rekabet imkanlarının uzun vadede artması potansiyeline sahiptir. Bir başka ifadeyle bu tür özelleştirmelerin bir yönüyle rekabeti daraltması söz konusu iken, diğer yönden uzun vadede rekabeti artırması da imkan dahilindedir. TÜPRAŞ, Tekel, Petkim gibi KİT'ler içinde buldukları sektörlerde çok önemli pazar paylarına sahiptirler. Adı geçen bu KİT'lerin blok satış yöntemiyle özelleştirilecekleri bildirildiğinden, tekel konumunda olmasalar bile, ilgili sektörlerde hakim duruma gelebileceklerdir. Rekabet hukuku yönünden takınılacak tavır ve oluşacak hassas dengelerin iyi hesaplanması gerekmektedir.

⁶⁹ Baytan, İlhan, a.g.e., s. 467; Karluk, Rıdvan, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İstanbul, 1994, s. 228; Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), a.g.e., s. 14 vd.

KİT'lerde veya iştiraklerinde çalışanlara özelleştirmelerde öncelik verilmesi, bedelsiz veya oldukça ucuz fiyatlarla hisse senedi satılarak özelleştirmeler teşvik edilmesi (*employee buy-out*) gerekmektedir. Çalışanlara öncelikli ve ucuz hisse satışının bazı özelleştirmelerde uygulandığı bilinmekle birlikte, daha etkin bir şekilde teşvik edilmesi, personelin kendi isteği ile ayrılması durumunda da daha fazla miktarda tazminat ödenmesi veya işten çıkarılma durumlarında meslek edindirme kurslarının yaygınlaştırılması, özelleştirmelere çalışanlar tarafından yapılan baskıları kısmen hafifletecektir. Bu durumda toplumsal uzlaşma sağlanmış ve mülkiyet tabana yayılarak, özelleştirmeye karşı direnç önemli ölçüde kırılmış olacaktır. Kıdem tazminatlarını ve işsizlik durumunda karşılaşılabilecek problemleri ortadan kaldırmak amacıyla, satılacak hisse senetlerinin önemli bir kısmı oluşturulacak ayrı bir fona aktarılmalıdır. Böylece sosyal sıkıntılar büyük ölçüde giderilmiş, işsizlik fonuna işlerlik kazandırılmış olacaktır.⁷⁰

Yurt dışında çalışmakta olan Türk işçilerinin tasarruflarını ülkeye çekebilmek için, onlara da uygun fiyatlı hisse senedi satışı hızlı bir şekilde ve ciddi olarak gündeme getirilmelidir. Türk işçilerinin tasarruflarının önemli miktarlarda olduğu tahmin edilmektedir. Cazip fiyatlarla hisse senedi satışı, işçilerin tasarruflarının bu alanlarda kullanılmasını teşvik edebilir. Burada önemli olan hususlar ise, hükümetin diğer ekonomi politikalarındaki tutarlılığı sonucu sağlayacağı güven ile yurt dışında iyi bir tanıtım ve reklam olacaktır.

Özellikle borsanın performansının inişli çıkışlı olması ve ülkemizde oldukça sık yaşanan ekonomik krizler nedeniyle, blok satışların daha avantajlı olduğu durumlar söz konusu olabilmektedir. Nitekim ÖİB bir çok büyük kuruluşun son dönemde kapalı zarf usulü veya açık artırma ile blok satış şeklinde özelleştirilmesine çalışmaktadır.⁷¹ Türkiye'de blok satış uygulamalarının olumsuz örnekleri de bulunmaktadır. Blok satış daha çok taraftarlarına rant sağlamanın bir aracı olarak işletildiğinden, özelleştirmeye karşı muhalefeti artırmış ve halkın özelleştirmeye olan güvenini bir ölçüde yok etmiştir.⁷² Fakat mevcut ekonomik şartlarda blok olarak satışlar en makul bir metod olarakta görülmektedir. Burada mühim olan, özelleştirme sonrası özel tekellerin oluşmamasına dikkat edilmesidir. Satış fiyatının tespitinde daha gerçekçi olunmalı, bunun yanında farklı kurumlarda çalışan uzmanlardan

⁷⁰ Kök, Recep, a.g.e., s. 211; Baytan, İlhan, a.g.e., s. 469; Klenk Jürgen, Philipp, Christine (Hrsg.), a.g.e., s. 31 vd.; Aktan, Coşkun Can, Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, İstanbul, 1992, s. 78.

⁷¹ Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), a.g.e., s. 23 vd.

⁷² Boratav, Korkut, Türkiye'de Devletçilik, İstanbul, 1994.

yararlanılarak, istenmeyen şaibeli durumların oluşmasına imkan verilmemeli-
dir. Piyasa şartlarına uygun özelleştirme stratejilerinin de geliştirilmemiş
olması nedeniyle, özelleştirmelere daha çok gelir getirici işlemler olarak
bakılmıştır. Zamanlama hataları yapılmış, bu yüzden de uygun bir satış fiyatı
tespit etmekte güçlükler çekilmiştir. ÖİB`nin özelleştirmede yeni bir strateji
belirlemiş olması (proaktif pazarlama), olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilir.
Bu yöntemle göre ihaleye çıkılmadan önce, sektörde potansiyel alıcı olup olmadığı daha açık ve net bir şekilde tespit edilmekte, ihale süresi ve şartlarının neler olabileceği konusunda araştırmalar yapılmaktadır.

2001 yılından beri uygulanmakta olan „Ekonomik İstikrar Programı`nın” sürdürülebilmesi ve öngörülen yapısal reformlarda ilerlemeler sağlamak için, özelleştirme politikalarının önemi büyüktür. Ayrıca ÖİB`nin yetkilerinin artırılması ve farklı bakanlıkların özelleştirme sürecine katılmamaları, sürecin hızlandırılması için önemlidir. Özelleştirmenin hızlandırılması, yapılmakta olan reformların kredibilitesini artıracak ve böylece özel sektörün gelişmesine katkı sağlanmış olacaktır. Diğer alınması gereken tedbirler ise şu şekilde sıralanabilir: ÖYK`nın ilgili özelleştirme işleminin büyüklüğüne bakılmaksızın, her türlü işlemi onaylamak zorunda olması, küçük sayılabilecek bir çok işlemin bile uzun zamanda gerçekleşmesine neden olmaktadır. Bu yüzden ÖİB`nin yetkileri, süreci hızlandırmak için stratejik nitelik taşımayan durumlarda, ÖYK kararlarına gerek olmayacak şekilde genişletilmelidir. ÖİB portföyünde bulunan kârlı kuruluşlardan zarar eden işletmelere şeffaflık ve yönetimin teşviki maksadıyla kaynak transferi yapılmamalıdır. ÖİB, portföyündeki zarar eden kuruluşların birleştirilmesi veya tasfiyesi konularında serbestçe karar verebilmelidir. Bunların yanısıra, bankacılık sisteminin % 30`una sahip kamu bankaları, özelleştirilme konusunda yeniden yapılandırılmalıdır. Özelleştirmenin bankacılık reformu açısından önemli olduğu bilinmektedir. Özelleştirme süreci başlamış olan Vakıfbank`ta başarılı olabilmek için, banka portföylerinin yeniden yapılandırılması ve ayrıca kamu bankalarının sübvansiyon dağıtma görevlerinin sınırlandırılması gerekmektedir. Ziraat Bankası`nın KOBİ`lerde dahil olmak üzere, tüm bankacılık sistemine yöneleceği öngörüldüğünden, ileride Ziraat Bankası müşteri tabanı KOBİ`lerden oluşan Halk Bankası ile rekabete girecektir. Bu nedenle adı geçen iki kamu bankasının birleştirilmesi konusunun ciddi olarak değerlendirilmesi özelleştirmeler açısından önemlidir.⁷³

⁷³ World Bank, Turkey Country Economic Memorandum – Towards Macroeconomic Stability and Sustained Report, Volume I: Summary Report (Report No: 26301), Washington, D.C 28 July 2003. s. 26-27; World Bank, Turkey Country Economic Me-

IMF destekli sürdürülen “Ekonomik İstikrar Programı” bağlamında sunulan “5. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu” doğrultusunda, KİT’lerdeki atıl istihdamın ortadan kaldırılması yönünde gerçekleştirilen politikalar olumlu olarak değerlendirilmelidir. Her bir KİT düzeyinde uygulanmakta olan atıl kadroların eritilmesi uygulamaları sonucu, 2002 Aralık ayı ile 2003 yılı Mart ayı döneminde, personelin 36.796 düzeyinde azaltıldığı bilinmektedir. KİT’lerin yönetimine ilişkin yeni yasal düzenlemeninde “Ekonomik İstikrar Programı” dahilinde, 2003 yılı sonuna kadar çıkarılması öngörülmüştür.⁷⁴

Yukarıda ifade edilen görüşlere ek olarak, özelleştirme amaçlarından günümüze kadar hangileri gerçekleştirilmiş ve hangi hatalar yapılmış ise bir dokümanı çıkarılmalıdır. Böylece yapılan hataları tekrar etmekten kaçınılmaya çalışılması uygun bir yöntem olacaktır. Ayrıca, özelleştirilmiş şirketlerin tekrar kamuya devredilme riskleri olmamalıdır. IMF destekli „Ekonomik İstikrar Programı’nın” AKP Hükümeti tarafından genel anlamda tavizsiz uygulandığı göz önüne alınırsa, makro ekonomik verilerdeki düzelmelere ve hükümetin özelleştirmeler konusundaki tutumuna bakarak, 2004 yılında özelleştirme uygulamalarında ciddi anlamda ilerlemeler kaydedilebileceği ileri sürülebilir.

morandum – Towards Macroeconomic Stability and Sustained Report, Volume II: Main Report (Report No: 26301-TU), Washington, D.C., 28 July, 2003, s. 59 vd.

⁷⁴ Babacan, Ali; Sedengeçti, Süreyya, „5. Gözden Geçirmeye İlişkin IMF Niyet Mektubu“, T.C. Hazine Müsteşarlığı, Ankara, 25 Temmuz 2003, s. 6.