

## ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINDA ORTAYA ÇIKABİLECEK BAŞLICA SORUNLAR

**Coşkun Can Aktan**

Dokuz Eylül Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
ccan.aktan@deu.edu.tr

### Özet

*Hangi kamu iktisadi teşebbüsü daha önce özelleştirilmelidir? Hangi sektörde faaliyet gösteren devlet işletmeleri öncelikle özelleştirme programına alınmalıdır? Kamusal mal ve hizmetlerin özelleştirilmesinde öncelik sorunu önemli midir? Kamusal mal türleri yönünden özelleştirmede öncelik hangi mal ve hizmetlere verilmelidir? Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinde ortaya çıkabilecek başlıca sorunlar nelerdir? Bu kısa çalışmamızda bu ve benzeri soruların analizi yapılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Özelleştirme, KİT'lerin satışı, özelleştirme sorunları, öncelik sorunu, istihdam sorunu

**Alan Tanımı:** Kamu Ekonomisi

## IMPLEMENTATION OF PRIVATIZATION AND MAJOR PROBLEMS

### Abstract

Which publicly owned enterprises should be privatized first? In other words, which public economic enterprise's stocks should be offered for sale to the public first? Furthermore, to whom should the stocks be offered during the sale process? These questions deal with the priority problem related with denationalization that is the sale of publicly owned enterprises. Another key question is which public goods and services should be privatized first. This paper aims to analyze the priority problem from several aspects.

**Keywords:** Privatization, denationalization, problems related with implementation of privatization, priority problem, employment problem.

**JEL Codes:** H41, H49

## 1.GİRİŞ

Hangi kamu iktisadi teşebbüsü daha önce özelleştirilmelidir? Hangi sektörde faaliyet gösteren devlet işletmeleri öncelikle özelleştirme programına alınmalıdır? Kamusal mal ve hizmetlerin özelleştirilmesinde öncelik sorunu önemli midir? Kamusal mal türleri yönünden özelleştirmede öncelik hangi mal ve hizmetlere verilmelidir? Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinde ortaya çıkabilecek başlıca sorunlar nelerdir? Bu kısa çalışmamızda bu ve benzeri soruların analizi yapılmıştır.

## 2.ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINDA ORTAYA ÇIKABİLECEK BAŞLICA SORUNLAR

### 2.1. Zamanlama Sorunu

Özelleştirme her şeyden önce bir zamanlama meselesidir. Özelleştirmenin başarısı için, özelleştirmenin bir süreç olarak ele alınarak bu süreç içerisinde yapılacak işlemleri tespit etmek gereklidir. Ayrıca yapılacak her işlem için de bir zaman ayarlaması tespit etmek lazımdır.

Özelleştirme sürecinde yapılacak işlemleri şu şekilde bir sıralamaya tabi tutmak mümkündür. (Aktan, 2002)

*1. Özelleştirme programı amaç ve hedeflerinin halka tanıtılması:* Özelleştirme uygulamalarında ilk yapılması gereken özelleştirme politikasının halka tanıtılmasıdır. Özelleştirme uygulamaları ilk etapta kamuoyunun büyük tepkilerine yol açmaktadır. Kamuoyu desteği olmadan böyle güç bir uygulamanın başarılı olması mümkün değildir. Halka özelleştirme programının tanıtımı amacıyla çeşitli kitle iletişim araçlarından yararlanılabilir. Radyo ve televizyon yayınları üniversiteler, odalar vb. kurumlarca düzenlenecek seminerler, konferanslar, anketler bu konuda kullanılacak başlıca araçlardır. Her şeyden önce halkın özelleştirmeyi "devlet malının şahıslara satışı" şeklinde düşünmemesi için böyle bir tanıtım programına gerek bulunmaktadır. Bu tanıtım programını önceden belirlenecek bir zaman içerisinde gerçekleştirmek uygun olacaktır.

*2. Özelleştirmeye ilgili olarak hazırlık çalışmalarının yapılması:* Özelleştirme hazırlık çalışmalarının da önceden belirlenecek bir zaman boyutu içerisinde gerçekleştirilmesi gereklidir. Hazırlık çalışmalarının çeşitli kesimlerden; üniversiteler, sermaye piyasası, Merkez Bankası, işçi ve işveren sendika vb. oluşturulacak bir kurulca yapılması ve çalışma sonuçlarının kamuoyuna sunulması gereklidir. Böylece çeşitli kesimlerin özelleştirmeye ilişkin olarak tepkilerine neden olan faktörleri tespit etmek mümkündür. Örneğin, özelleştirme bir istihdam sorunu ortaya çıkaracaksa buna şüphesiz başta işçi sendikalarının olmak üzere çeşitli kesimlerin tepkisi olacaktır. Bu konuda basında yapılacak çalışmalar ortaya alternatif çözüm önerileri getirebilecektir.

Hazırlık çalışmaları yapılırken bir yandan da kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirmeye elverişli bir duruma getirmek için çeşitli düzenlemeler yapılmalıdır. Örneğin; tekel statüsünde olan kamu iktisadi teşebbüslerinin bu statülerinin kaldırılması, sözleşmeli personel istihdamı, verimsiz çalışan kamu iktisadi teşebbüslerini rehabilitasyona tabi tutma, aktiflerin yeniden değerlendirilmesi vb. bu çeşit düzenlemeler arasında sayılabilir.

*3. Özelleştirmeye ilgili olarak hukuksal düzenlemelerin yapılması:* Kamuoyuna tanıtım ve hazırlık çalışmalarından sonra, özelleştirme programının hukuksal normlar haline getirilmesi gereklidir. Bu konuda fazlaca hassas olmak, aceleci kararlar almamak lazımdır. Çünkü, iyi hazırlanmamış bir kanunun daha sonra çıkarılacak ek kanunlar, tebliğler vb. kararlarla düzeltilmesi mümkün olsa dahi, bu durumun kamuoyu üzerinde olumsuz bir psikolojik etki yapacağı şüphesizdir.

*4. Özelleştirmenin tedricen uygulanması:* Yukarıda belirtilen işlerden sonra özelleştirme programına dahil kamu iktisadi teşebbüslerinin satışı işlemlerinin tedricen yapılması gereklidir. Önemle belirtelim ki gerçek anlamda özelleştirme ancak bu safhada başlamış olduğundan böyle bir kademeli uygulamaya ihtiyaç vardır. Bu aşamaya kadar özelleştirme konusunda yapılan bütün işlemler kiralama, işletme hakkı devri, tekellerin kaldırılması vb. bir mülkiyet transferini öngörmediğinden gerçek anlamda bir özelleştirme olmamaktadır. Bu nedenle satış işlemleri yapılırken benimsenen yöntemlere göre bunun bir plan program içerisinde düşünülmesi ve uygulanması gerekir. Eğer direkt satış yöntemi uygulanacaksa "*bütün*

*özelleştirme*" yerine *"nokta özelleştirme"* uygulamaları daha başarılı sonuçlar verecektir. Aynı şekilde hisse senedi satış yöntemi benimsenmişse bu defa hisse senetlerinin kademeli olarak ihraç edilmesi gereklidir.

## **2.2. Öncelik Sorunu**

Özelleştirmede çok önemli sorunlardan birisi de mevcut kamu iktisadi teşebbüsleri arasında hangilerinin daha önce özel kesime devredileceğidir. "*Öncelik sorunu*" olarak adlandırdığımız bu konu özelleştirmenin başarıya ulaşması için önemli olup bu soruna rasyonel kriterler ortaya koyarak çözüm bulmak gereklidir. Bilindiği gibi her ülkede mevcut kamu iktisadi teşebbüslerinin amaç ve fonksiyonları farklıdır. Bir kısım kamu iktisadi teşebbüsleri kamu hizmeti niteliği ağır basan, kuruluşlardır. Bunun dışında bir kısım kamu iktisadi teşebbüsleri de tamamen ticari ve sınai alanda piyasa koşullarına göre çalışabilmektedirler. Dolayısıyla özelleştirmede bu hususların ele alınarak öncelik sırasının saptanması gereklidir.<sup>1</sup>

### **- Öncelik Sorununa Dışsal ve İçsel Ekonomiler Yönünden Bir Yaklaşım**

Birinci bölümde devletin ekonomik rasyoneli konusu açıklanırken, devletin ekonomiye müdahalesinin iki haklı gerekçesi olarak dışsal ve içsel ekonomiler konusu açıklanmıştı. Kanaatimizce dışsallık ve içsellik analizi özelleştirmede öncelik sorununa çözüm açısından önem taşımaktadır.

Ekonomide üretim veya tüketim faaliyetleri sonucunda, ortaya bir takım dış faydalar ve dış maliyetler çıkmaktadır. Bu dış fayda ve maliyetler ekonomiyi sosyal optimumdan uzaklaştırmakta, diğer bir deyişle ekonomiyi pareto optimalinden saptırmaktadır. İşte pareto optimalinin piyasa ekonomisi içerisinde kendiliğinden çözüme kavuşturulamaması devletin ekonomiye müdahale etmesine neden olmaktadır. Devlet, dış faydaların söz konusu olduğu üretim faaliyetlerini ya bizzat üstlenmek veya bu alanda faaliyette bulunan sektörleri sübvans etmek durumundadır. Dış maliyetlerin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerinde ise yine ya üretim faaliyetini bizzat üstlenmek ya da bu alanda faaliyette bulunan özel

---

<sup>1</sup> İngiltere'de devlet işletmelerinin özelleştirilmesinde öncelik sorunun irdelendiği bir çalışma için bkz. Beesley & Littlechild, 1983.

girişimleri ek bir vergiye (düzenleyici vergiler) tabi tutmak durumundadır. (Herber,1979:38-43.)

Günümüzde çoğunlukla devlet dış fayda ve maliyetler karşısında, ekonomide bizzat girişimci olarak faaliyet göstermektedir. Gerçekten de birçok ülkede kamu iktisadi girişimlerinin oluşturulmasının bir nedeni de dışsal ekonomilerdir.

Sonuç olarak su genel ifadeyi savunabiliriz; Pozitif ve negatif dışsal ekonomilerin yaygın olduğu sektörlerde faaliyette bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirmede öncelik itibariyle en son olarak ele alınmalıdır. Başka bir deyişle öncelikle dışsal ekonomilerin mevcut olmadığı üretim dallarında özelleştirme uygulanmalıdır.

İçsel ekonomiler konusu da Birinci Bölümde kısaca açıklanmış ve bunun devletin ekonomiye müdahalesinin bir nedeni olduğu belirtilmişti. İçsel ekonomiler nedeniyle ortaya çıkan “doğal tekel” durumu kaynak kullanımında ve dağılımında etkinliği bozarak ekonomiyi sosyal optimumdan uzaklaştırmaktadır. İşte başlıca bu nedenle birçok ülkede doğal tekel söz konusu olan üretim faaliyetleri (elektrik, su, gaz üretim ve dağıtım, posta hizmetleri, demiryolları vb.) kamu iktisadi teşebbüsleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

Uzun yıllar iktisatçılar doğal tekel söz konusu olan üretim faaliyetlerinin piyasa ekonomisine bırakıldığında aşırı kar, kaynakların etkin kullanımından sapma ve toplam refahta azalma görüleceğini iddia etmişlerdir. Aynı üretim faaliyeti kamu ekonomisine bırakıldığında ise daha düşük bir fiyat politikası uygulanarak sosyal refahın optimizasyonunun sağlanabileceği öne sürülmüştür. Düşük fiyat politikası uygulanmasa dahi, aşırı kârlar devlet elinde kalacağından, sonucun yine de özel kesimin tekelleşmesinden daha olumlu olacağı savunulmuştur. Kanımızca içsel ekonomiler, dolayısıyla doğal tekel söz konusu olan üretim faaliyetlerinin özelleştirilmemesi veya özelleştirmede öncelik yönünden en son düşünülmesi gerekmektedir.

Ancak hemen belirtelim ki, günümüzde özelleştirmeyi savunan pek çok iktisatçı kamu ekonomisi kesiminde yer alan doğal tekellerin istenildiği

şekilde kaynak kullanımında etkinliği sağlayamadığını ve hatta israf ve verimsizliğe yol açtığını savunmaktadırlar. Üstelik doğal tekellerin, diğer endüstrilerde faaliyette bulunan özel ve kamu girişimlerinin maliyet unsurlarını da olumsuz yönde etkilediği belirtilmektedir. Başlıca bu nedenlerle doğal tekellerin özelleştirilmesi savunulmaktadır. Özelleştirmeyi savunan iktisatçılar doğal tekellerin bütün özel girişimlerin bilgisi dahilinde ve yapılacak bir imtiyaz sözleşmesi ile özel kesime devredilebileceğini belirtmektedir.

### **- Öncelik Sorununa Kamusal Mal Türleri Yönünden Bir Yaklaşım**

Özelleştirmede öncelik sorununu kamusal mallar teorisi yönünden de incelemek mümkündür. Gerçekten de kamusal mallar, türleri itibariyle incelendiğinde bu malların bir kısmının piyasa ekonomisinde üretilebileceği bir kısmının ise piyasa ekonomisinde üretilmesi imkanının olmadığı anlaşılmaktadır. Kamu ekonomisi literatüründe kamusal mallar başlıca tam kamusal, yarı kamusal ve merit / demerit mallar olmak üzere sınıflandırılmaktadır. Birinci bölümde de açıklandığı gibi tam kamusal mallar bölünemez ve pazarlanamaz nitelikte olan mallardır. Bu malların piyasa ekonomisinde üretilmesi olanağı yoktur. Tam kamusal malların tipik örneği savunma ve diplomasi mallarıdır. Yarı kamusal mallar ise bölünebilen, pazarlanabilen ve önemli ölçüde dışsallık yayan mallardır. Dışsallık bu malların belirgin özelliğidir. Eğitim ve sağlık malları bu niteliktedir. Yarı kamusal malların piyasa ekonomisi tarafından da üretilmesi mümkündür. Merit mallar da yarı kamusal mallara oldukça benzemektedir. Dışsallık özelliği nedeniyle bu mallar çoğunlukla kamu ekonomisinde üretilmektedir. Günümüzde bütün dünyada devletin merit mallar üretimine önem verdiği ve bu yönde harcamalarını arttırdığı gözlemlenmektedir. Tam kamusal, yarı kamusal ve merit mallar özelleştirme yönünden düşünüldüğünde; sadece son iki tür malın özelleştirilebileceği anlaşılmaktadır. Tam kamusal malların ise özel ekonomi tarafından üretilmesi mümkün değildir.

Özelleştirme ve kamusal mallar ilişkisi bazı iktisatçılar tarafından incelenmiştir. E. Savas ve S.Paul ise kamusal mallar - özelleştirme ilişkisini incelemişlerdir. Bu yazarlar mal ve hizmetleri dörtlü bir ayırmada ele almaktadırlar. Bunlar; özel mallar, doğal tekel malları (toll goods), ortak

havuz malları (common pool goods) ve kolektif mallardır. Öncelik sorunu açısından önemli olarak gördüğümüz bu yazarların açıklamalarını kısaca şu şekilde özetleyebiliriz (Paul, 1983; Savas, 1987).

"Doğal tekel malları" (toll goods), devletin düzenleyici kararlarıyla piyasada üretilmesi olanağı olan mallardır. Bu mallar genellikle doğal tekeller tarafından üretildiğinden özel kesim tarafından üretildiğinde devletin bazı düzenleyici kararlarına ihtiyaç duyulur. Bu malların tipik örneği elektrik, su üretim ve dağıtımı, telefon ve karayolları hizmetleridir.

"Ortak havuz malları" (common pool goods), ise çoğunlukla özel kesim tarafından temin edilemeyen ya da kaynakları israf edebileceği düşüncesiyle bu kesime bırakılmak istenmeyen mallardır. Bu mallara örnek olarak yer altı su ve petrol kaynakları, maden yataklarını gösterebiliriz.(Paul,1983:42.)

Tablo:1'de özel, doğal tekel, ortak havuz ve kolektif mallara çeşitli örnekler ve bu malların üretimlerinde mümkün olabilecek yöntemler gösterilmiştir. Tablo'dan anlaşıldığı gibi kamusal mal ve hizmetlerin özel kesime devredilmesinde, yani özelleştirilmesinde başlıca beş yöntem söz konusudur: ihale yöntemi, imtiyaz yöntemi, kupon yöntemi, gönüllü organizasyonlar ve özel müteşebbisler. Tablo ayrıntılı olarak incelendiğinde bu yaklaşımda kamu ekonomisi sınırlarının hayli daraltılmış olduğunu fark etmek mümkündür. Savunma malı hariç hemen hemen bütün malların özelleştirilmesi mümkündür. Gerçekten de kamu ekonomisi teorisyenleri savunma malının dışında bütün malların özelleştirilebileceği düşüncesindedirler. Nitekim günümüzde park bakım hizmetleri, trafik kontrolü, kitle taşımacılığı, eğitim, haberleşme ve hatta hapishane hizmetleri gibi birçok mal ve hizmetler geniş ölçüde kamu ekonomisinden özel ekonomiye doğru kaymaktadır.

Bu açıklamalardan sonra bu yaklaşımı da öncelik sorunu açısından kısaca değerlendirmekte yarar vardır. Kanımızca bu ayırımda öncelikle doğal tekel mallarının özelleştirilmesi rasyoneldir. Bundan sonra ortak havuz mallarının, daha sonra da kolektif malların kısmen özelleştirilmesi mümkündür.

**Tablo: 1- Kamusal Mal Türleri ve Mümkün Olan Üretim Yöntemleri**

<b>Özel mallar</b>	Özel Kesim, gönüllü organizasyonlar, tüketiciye yardım, ortak girişim	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Yiyecek, giyim, konut gibi mal ve hizmetler özel kesimce üretilebilir ve satılabilir.</li><li>2. Tüketiciler kendi yiyecek, giyim ve konut ihtiyaçlarını karşılayabilirler.</li><li>3. Fakirlere yardım kuponları (vouchers) verilebilir.</li><li>4. Bu hizmetler kamu-özel kesim tarafından ortak olarak üretilebilir.</li></ol>
<b>Doğal Tekel Malları (Toll Goods)</b>	İmtiyaz, ihale ortak girişim, piyasa	<ol style="list-style-type: none"><li>1. İhale ile elektrik, su, telefon ve karayolları hizmetleri özel kesime devredilebilir.</li><li>2. Elektrik, su ve haberleşme hizmetleri kamu, özel sektör ortaklığı ile gerçekleştirilebilir.</li><li>3. Doğal tekel söz konusu olan faaliyetler kamusal düzenlemelerle özel kesime devredilebilir.</li></ol>
<b>Ortak Havuz Malları (Common Pool Goods)</b>	İhale, tüketiciye yardım, kamu üretimi İhale, gönüllü organizasyonlar, idarelerarası anlaşmalar, kamu üretimi	<ol style="list-style-type: none"><li>1. İhale ile yer altı su kaynakları ve maden kaynakları özel kesime devredilebilir.</li><li>2. Sağlık hizmetlerinde transfer harcamalarından yararlanılabilir.</li><li>3. Devlet sağlık hizmetleri ve suyu kendisi üreten piyasaya sunabilir.</li></ol>
<b>Kollektif Mallar</b>	Merkezi yönetim,, yerel yönetimler, gönüllü organizasyonlar	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Savunma hizmetleri ve sokak aydınlatılması hizmetini devlet üstlenebilir.</li><li>2. Eğitim, sağlık ve kent hizmetleri merkezi idareden mahalli idarelere devredilebilir.</li><li>3. Hizmetler gönüllü organizasyonlarca karşılanabilir. Örneğin, sokakların temizlenmesi, aile planlama hizmetleri vb.</li></ol>

Kaynak: Paul, 1985:43.



### **2.3. Kit Aktiflerinin Değerlenmesi**

Özelleştirmede satış yöntemi uygulanırken değerlendirme sorunu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Özellikle kronik bir enflasyon içerisinde yaşayan ülkelerde, özelleştirme uygulanırken kamu iktisadi teşebbüsleri aktiflerinin mutlak surette bir yeniden değerlemeye tabi tutulması gerekmektedir. Yeniden değerlendirme yapılmadığı takdirde devletin özelleştirmeden önemli ölçüde zarara uğrayacağı şüphesizdir.

### **2.4. Kit Hisse Senetlerinin Değerlemesi Ve İhracı Sorunu**

Özelleştirmede çoğunlukla uygulanan hisse senedi satış yönteminde birçok sorunlarla karşı karşıya kalınmaktadır. Bu yöntemin uygulanmasında şu sorunlar önem taşımaktadır:

- Hisse senedi ihraç değeri nasıl tespit edilecektir?
- Çok miktarda hisse senedi satışını sermaye piyasası karşılayabilecek midir?
- Hisse senetleri belirli kişi ya da kuruluşlar elinde toplanabileceğinden bu konuda ne tür çözümler getirilebilecektir?
- Hisse senetleri ne şekilde pazarlanacaktır?

Şimdi bu sorunları kısaca inceleyelim.

#### **-Hisse Senetlerinin İhraç Değerinin Tespiti Sorunu**

Özelleştirmede hisse senetlerinin ihraç fiyatının tespiti oldukça önemli bir sorundur. Çünkü, ihraç fiyatının yüksek tespit edilmesi halinde hisse senetlerinin satılamaması, ihraç fiyatının düşük tespit edilmesi halinde ise devletin zarara uğraması söz konusudur.

Özelleştirmede hisse senetlerinin satışı arzında fiyat çeşitli yöntemlerle tespit edilebilir. Bu konuda başlıca iki yöntemden yararlanılabilir; sabit fiyatlı ihraç yöntemi ve taban fiyatlı arttırma yöntemi.

*Sabit Fiyatlı İhraç Yönteminde* (Fixed Price Offer Method) hisse senetlerinin fiyatı, önceden belirli sabit bir değer olarak belirlenerek satışa arz edilmektedir. Bu yöntem uygulandığında genellikle halka satış fiyatı nominal değerinde olmaktadır. Çünkü satış fiyatının çok yüksek belirlenmesi hisse senetlerinin başlangıçta satılamaması sonucunu doğurur. Sabit fiyatlı ihraç yönteminin en önemli sakıncası ihraç fiyatının gerçekçi olarak tespit edilememesi halinde ortaya çıkmaktadır. Yukarıda belirttiğimiz gibi ihraç değeri yüksek tespit edildiğinde hisse senetlerinin bir kısmı satılamayacaktır. Aksine, değer düşük tespit edildiğinde bu defa hazinenin zararı söz konusu olacaktır.

Hisse senetlerinin ihraç değerinin tespitinde kullanılan bir diğer yöntem de Taban Fiyatla Arttırma Yöntemi (tender offer)dir. Bu yöntemde, bir taban belirlendikten sonra arttırma ile hisse senetleri satışa arz edilmektedir. Bu yöntemde de taban fiyatın yüksek olarak belirlenmesi halinde satışlara fazla rağbet olmaması mümkündür.

### **-Hisse Senetlerinin Satış Hacmi Ve Sermaye Piyasasının Yeterliliği Sorunu**

Hisse senetlerinin ihracında ortaya çıkan sorunlardan birisi de sermaye piyasası ile ilgilidir. Özelleştirilecek kamu iktisadi teşebbüslerinin çok sayıda ve çok büyük işletmeler olması durumunda sermaye piyasasında, satışa arz edilecek hisse senetlerinin tamamının satılması güçleşebilir. Bu konu esasen sermaye piyasasının gelişmişliği ile yakından ilişkilidir. Henüz yeter derecede gelişmemiş bir sermaye piyasası, özelleştirmenin başarısını olumsuz yönde etkileyebilir. Piyasaya fazla miktarda hisse senedi arz edilmesi durumunda, sermaye piyasası bunu karşılayamazsa arz ve talep arasındaki dengesizlik ortaya çıkarak, sonuçta ekonomide bazı istikrarsızlıklara neden olabilir. Aksine özelleştirme nedeniyle piyasadaki önemli miktarda fon çekilmesi halinde ise sermaye piyasasından diğer şirketlerin yararlanabileceği likit kaynaklar sınırlanmış olur.(TÜSİAD, 1986:48.)

Sermaye piyasasında dengesizliğe neden olabilecek bu soruna başlıca iki çözüm yolu düşünülebilir:

Kademeli satış; hisse senetleri birden ve çok miktarda satışa arz edileceğine, satış kademeli olarak yürütülebilir. Yurt dışı sermaye piyasalarına hisse senedi arz edilmesi; yurt içi sermaye piyasası özelleştirme için yeterli değilse, bu takdirde hisse senetlerinin bir kısmının yurt dışındaki gelişmiş sermaye piyasalarına arz edilmesi mümkündür.

### **- Hisse Senetlerinin Belirli Ellerde Toplanması Sorunu**

Özelleştirme uygulamalarında ortaya çıkabilecek sorunlardan birisi de hisse senetlerinin az sayıda kişi ve kuruluşun elinde toplanmasıyla ilgilidir. Gerçekten özelleştirme uygulamalarında hisse senetlerinin büyük finansal kuruluşlar veya şirketlerin portföylerinde toplanması olasılığı büyüktür. Bunun için çeşitli tedbirler alınması gereklidir. Bu hususta alınabilecek tedbirleri şu şekilde özetleyebiliriz. İlk olarak kişi ve kuruluşların satın alabileceği maksimum hisse senedi miktarını saptama suretiyle bu soruna bir çözüm getirilebilir. İkinci olarak, hisse senetlerinin yine belirli kesim elinde toplanmaması için, gelir düzeyi düşük olanlara özendirici bir takım tedbirlerle hisse senedi satılabilir. Örneğin, hisse senedi satışlarında tesiste çalışanlara öncelik sağlanabilir. Ayrıca, satışlar dar gelirli vatandaşlara indirimli olarak yapılabilir.

### **- Hisse Senetlerinin Pazarlanması Sorunu**

Sermaye piyasasının yeter derecede gelişmemiş olması halinde hisse senetlerinin pazarlanmasında sorunlarla karşılaşılabilir. Herşeyden önce menkul kıymet borsaları ve aracı kuruluşlar hisse senetlerinin kolayca satılmasına imkan verecek kurum ve kuruluşlardır. Menkul kıymet borsaları, hisse senedi arz ve talebinin karşılaştığı yerlerdir. Aracı kurumlar da hisse senetlerinin kolayca satılmasına olanak sağlamaktadır. Menkul kıymet borsaları dışında hisse senetlerinin aracı kurumlar eliyle de pazarlanması mümkündür. Ayrıca bankalardan da bu amaçla yararlanılabilir.

## 2.5. İstihdam Sorunu

Özelleştirme konusunda ortaya çıkabilecek sorunlardan birisi de istihdam konusu ile ilgilidir. Gerçekten de günümüzde birçok ülkede mevcut kamu iktisadi teşebbüsleri içerisinde çok sayıda gizli işsiz bulunduğu tahmin edilmektedir. Durum böyle olunca istihdam yönünden özelleştirmeye karşı bir tepkinin olmasını doğal karşılamak gerekir. Çünkü mevcut kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devri halinde, istihdam edilen bir kısım işgücünün işine son verilmesi söz konusu olabilecektir. Üstelik özelleştirme sonucu ortaya çıkan işsizlik karşısında devletin ayrıca bu işsiz kesime sosyal yardımda bulunması ve bunu ister istemez vergi mükelleflerinin sırtından finanse etmesi durumu da ortaya çıkacaktır.

Özelleştirme uygulamasında istihdam sorunu bu boyutlarıyla ortadayken, bazı yazarlar özelleştirme sonucu istihdam sorununun ortaya çıkmayacağı düşüncesindedir. Bunlara göre, özelleştirme sonucunda kamu iktisadi teşebbüslerinin serbest piyasa ekonomisinde kârlılık ve verimlilik anlayışları içerisinde çalışmalarını sonuca, ekonomide genel olarak verimlilik düzeyi artacak ve yeni yatırım faaliyetlerine girişilecektir. Böylece yeni iş alanları hem özelleştirme sonucu ortaya çıkan işsizliği hem de ekonomide mevcut işsizliği ortadan kaldıracaktır. Hemen belirtelim ki bu görüş çoğunlukla doğru olmakla birlikte uzun vadede gerçekleşecek bir konudur. Kısa vadede özelleştirmenin işsizlik sorununu artıracığı ihtimal dahilindedir.

## 2.6. Kısmi Özelleştirme Halinde Yönetim Sorunu

Bütün özelleştirme (full privatization) halinde mülkiyet ile birlikte yönetim de özelleştirilmiş olacağından bu konuda yönetimle ilgili olarak bir sorun ortaya çıkmamaktadır. Kısmi özelleştirme (partial privatization) halinde ise yönetim konusunda önemli sorunlar ortaya çıkması mümkündür. Başlangıçta da belirttiğimiz gibi özelleştirmede kamu iktisadi teşebbüslerinin çok küçük bir payı dahi özel sektöre devredilebilir. Örneğin kamu iktisadi teşebbüsünün öz kaynaklarının %10 veya %20'si özel sektöre devredilebileceği gibi %50'nin üzerinde

bir payı da devredilebilir. İşte bu şekilde kısmi özelleştirme uygulanması halinde yönetim konusunda sorunlar ortaya çıkabilecektir.

Yönetim sorunu özelleştirmede uygulanan yöntemle de yakından ilişkilidir; direkt satış yöntemi uygulanarak “nokta satışlara” gidilmesi halinde yönetimin özel kesime devredilmesi gerekecektir. Çünkü bu durumda kamu iktisadi teşebbüslerine bağlı bir kuruluşun aktiflerinin tamamı özel kesime devredilmiş olacaktır. Özelleştirmede hisse senedi yöntemi uygulandığında ise önemli sorunlar ile karşılaşılabilmesi muhtemeldir. Mesela, hisse senedi satışından sonra bazı kişi ve kuruluşlar ikincil piyasalardan hisse senetleri satın alarak yönetimi ele geçirmeye çalışabilirler.

### **3. SONUÇ**

Özelleştirme uygulamalarında çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bu sorunların ayrıntılı olarak tahlil edilmesi önem taşır. Çünkü, özelleştirme konusunda yapılacak çalışmalar ve bunun başarısı için bu sorunları iyice tanımak ve buna alternatif çözüm arayışları içinde bulunmak zorunludur.

### **KAYNAKLAR**

Aktan, Coskun Can., 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 1995.

Aktan, Coskun Can., Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 1992.

Aktan, Coskun Can., Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İzmir:Anadolu Matbaacılık, 2002.

Beesley, Michael And Littlechild , Stephan (1983), "Privatization: Principles, Problems and Priorities", Lloyds Bank Review, Vol 149, July 1983, pp 1-21.

Herber, Bernard., Modern Public Finance, 4th Ed. Homewood, Richard D. Irwin Co. 1979.

Paul, Samuel., "Privatization And The Public Sector", Finance And Development, Vol 22, No 4, (December-1985), Pp.42-45.

Savas, E.S.; Privatization, The Key To Better Government, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. 1987.

TÜŐİAD, Özelleştirme (KİT'lerin Halka SatıŐında BaŐarı KoŐulları), İstanbul: 1986.