

62347

**ÖZELLEŞTİRİLEN ÇİMENTO  
İŞLETMELERİNDE ÖZELLEŞTİRME  
ÖNCESİ VE SONRASI PERFORMANS  
KARŞILAŞTIRMASI**

İshak ÇİFTÇİ

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Lisansüstü Öğretim Ve Sınay Yönergesinin İktisat  
Anabilim Dalı İçin Öngördüğü

BİLİM UZMANLIĞI TEZİ

Olarak Hazırlanmıştır

MALATYA

Ekim - 1997

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

İş bu çalışma jürimiz tarafından İktisat Anabilim Dalı BİLİM UZMANLIĞI tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan.....

( Adı, Soyadı ve Ünvanı )

Başkan.....

( Adı, Soyadı ve Ünvanı )

Başkan.....

( Adı, Soyadı ve Ünvanı )

---

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../ 1997

İmza

Adı Soyadı ve Ünvanı

Enstitü Müdürü

## ÖNSÖZ

Türkiye ekonomisinde son oniki yılın esas gündemlerinden birisini özelleştirme oluşturmuştur. Özelleştirmenin temel hipotezi karlılığın ve verimliliğin artacağı şeklindedir. Yaptığımız bu çalışmada özelleştirilen işletmelerin özelleştirme öncesi ve sonrasında karlılık ve verimlilik performanslarıyla üretim ve istihdamın ne yönde ve derecede değiştiğinin tespiti ve ortaya çıkan neticelerin değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Halen tartışmaları ve uygulamaları devam eden bir konu üzerinde çalışmanın zorluğu aşıkardır. Bu çalışma esnasında her zaman yakın ilgi ve katkılarını gördüğüm tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Ömer EROĞLU'na burada teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim. Ayrıca yakın ilgi ve yardımlarından dolayı iktisat anabilim dalının tüm öğretim elemanlarına teşekkür ederim.

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	II.
İÇİNDEKİLER.....	III.
KISALTMALAR.....	VII.
TABLolar.....	VIII.
GİRİŞ.....	IX.

### I. BÖLÜM

#### GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI

1. ÖZELLEŞTİRMEİNİN TANIMI .....	1
2. ÖZELLEŞTİRMEİNİN GEREKÇELERİ.....	2
2.1. EKONOMİK GEREKÇELER.....	3
2.1.1. Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek:.....	3
2.1.2. Sermaye Piyasasını Geliştirmek:.....	4
2.1.3 Servetin Geniş Kitlelere Yayılmasını Sağlama: .....	4
2.1.4. Yabancı Sermayenin Ülkeye Girişini Sağlamak:.....	5
2.1.5.KİT’lerdeki Gizli İşsizliğin Ortadan Kaldırılması: .....	5
2.1.6. Ekonomik Verimliliğin Düşük Olması:.....	6
2.1.7. Tasarrufları Verimli Alanlara Yönlendirmek: .....	6
2.1.8 Gelir Dağılımını Düzeltmek: .....	7
2.2 MALİ GEREKÇELER.....	7
2.2.1 Devlete Gelir Sağlamak: .....	7
2.2.2.KİT’leri Borç Yükünden Kurtarmak:.....	7
2.2.3. Vergileme Yapısını Değiştirmek: .....	8
2.3. İDEOLOJİK VE POLİTİK GEREKÇELER.....	8
2.3.1.Devleti Küçülterek, Asli Fonksiyonlarına Geri Döndürmek.....	8
2.3.2. Demokratikleşmeyi Sağlamak:.....	9
2.3.3. Sendikaların Siyasi Güçlerini Zayıflatmak: .....	9
2.3.4. Uluslararası Sermayenin ve Örgütlerin Taleplerini Yerine Getirmek: .....	10
2.4. DİĞER GEREKÇELER: .....	10
3. ÖZELLEŞTİRMEYE KARŞI GÖRÜŞLER.....	11
3.1. EKONOMİK HEDEFLER: .....	12
3.2. MALİ HEDEFLER: .....	12
3.3. SİYASAL HEDEFLER: .....	12

3.4. SOSYAL HEDEFLER: .....	12
4-ÖZELLEŞTİRMEİNİN AMAÇLARI .....	15
4.1. GENEL AMAÇLAR: (UZUN VADELİ AMAÇLAR).....	15
4.2. ÖZEL AMAÇLAR (KISA VADELİ AMAÇLAR).....	16
4.3. TÜRKİYE’DE KİT’LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDEKİ AMAÇLAR: .....	17
5. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ.....	19
5.1. HİSSE SENEDİ SATIŞ YÖNTEMİ.....	19
5.2. TEKLİF ALMA YOLUYLA HİSSE SENEDİ SATIŞI .....	20
5.3. KAMU-ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI.....	21
5.4. KIRALAMA VE YÖNETİM DEVRİ.....	21
5.5. KİT HİSSE SENETLERİNİN ÇALIŞAN PERSONELE SATIŞI .....	23
5.6. DİĞER ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ.....	23
5.6.1. İhale Yöntemi .....	24
5.6.2. Yasal Düzenleme (Kurumsal Serbestleştirme) Yöntemi.....	24
5.6.3. İmtiyaz Yöntemi.....	25

## II.BÖLÜM

### DÜNYADA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1. 1970’Lİ YILLARDA DÜNYA EKONOMİSİ VE EKONOMİK BUNALIM.....	26
2. DÜNYADA GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	
VE DENEYİMLERİ.....	27
2.1. AMERİKA VE AVRUPA ÜLKELERİNDEKİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI:.....	32
2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	32
2.1.1.1. Kamu Sektörünün Yapısı.....	32
2.1.1.2. Özelleştirme Politikası .....	33
2.1.1.3. Özelleştirme Uygulamaları.....	34
2.1.2. İngiltere .....	36
3. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALAR .....	44
3.1 RUSYA .....	45
3.1.1. Rusya’daki Uygulamalar.....	49
3.2 MAKEDONYA.....	49
4. ASYA ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALAR.....	50
4. 1. JAPONYA .....	50
4.1.1. Kamu Sektörü ve Önemi .....	50
4.1.2. Özelleştirme Politikası .....	51
4.1.3. Özelleştirme Uygulamaları.....	52
4. 2. KAZAKİSTAN.....	54

### III.BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASININ GELİŞİMİ VEKİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

1.1983 YILINA KADAR OLAN DÖNEM .....	57
2. 1983 YILINDAN SONRAKİ DÖNEM.....	61
2.1. YASAL- KURUMSAL SERBESTLEŞME POLİTİKASI .....	66
2.2. KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ .....	68
2.2.1. 2983 Sayılı Kanun ve Özelleştirme .....	70
2.2.1.1 Gelir Ortaklığı Senetleri İhracı .....	70
2.2.1.2 -İşletme Hakkı Devri .....	70
2.2.1.3-KİT Hisse Senetlerinin Satışı .....	71
2.2.2. 233 Sayılı KHK'de Özelleştirme .....	71
2.2.3. 3291 Sayılı Özelleştirme Kanununun .....	71
2.2.4. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu .....	73
3- TÜRKİYE'DE KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ .....	75
3.1-HAZIRLIK ÇALIŞMALARI.....	75
3.1.1. Morgan Guaranty Bank Master Planı.....	75
3.1.1.1.- Birinci Öncelikli KİT'ler: .....	77
3.1.1.2. İkinci Öncelikli KİT'ler: .....	78
3.1.1.3. Üçüncü Öncelikli KİT'ler: .....	79
3.1.2. Sektörel Düzeyde Hazırlanan Özelleştirme Raporları .....	80
3.1.3.Özelleştirme Uygulamaları: .....	80
4. 1985-1997 DÖNEMİ UYGULAMALARI .....	84
4.1. ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINA ALINAN KURULUŞLAR:.....	84
4.2. GERÇEKLEŞTİRİLEN UYGULAMALAR:.....	85

## IV.BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE ÇİMENTO SEKTÖRÜ VE ÖZELLEŞTİRME

#### 1.ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ YOĞUN OLDUĞU ÇİMENTO

SANAYİİ ÜZERİNE BAZI DEĞERLENDİRMELER .....	91
1.1 ÇİMENTO NEDİR?.....	91
1.2. TÜRKİYE'DE ÇİMENTO SEKTÖRÜ.....	91
1.3 ÇİMENTO SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	92
1.3.1.Blok Satış Yöntemiyle Özelleştirme Uygulamaları .....	93
1.3.2. Blok Satış, Halka Arz ve İMKB'de Satış Yoluyla Özelleştirilen Çimento Şirketleri .....	93
1.4. TÜRKİYE ÇİMENTO SANAYİNDE KAMU ÖZEL KESİM PERFORMANS KARŞILAŞTIRMASI.....	94
2.BEŞ ÇİMENTO FABRİKASININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ .....	95
2.1. CEMENTS FRANÇAIS .....	97
2.2. SET GROUP HOLDING A.Ş. ....	98
3.ÖZELLEŞTİRİLEN BEŞ ÇİMENTO FABRİKASINDA ÖZELLEŞTİRME ÖNCESİ VE SONRASI PERFORMANS KAŞILAŞTIRMASI.....	99
3.1. PARASAL GÖSTERGELERLE KARŞILAŞTIRMA.....	99
3.1.1. Satış Karlılığı .....	99
3.1.2. Özsermaye Karlılığı .....	99
3.1.3. Aktif Karlılığı .....	100
3.1.4. İşgücü Verimliliği .....	101
3.1.5. Sermaye Verimliliği .....	101
3.2. FİZİKSEL GÖSTERGELERLE KARŞILAŞTIRMA.....	102
4. BEŞ ÇİMENTO FABRİKASI İLE İLGİLİ MALİ VE TEKNİK VERİLER .....	105
4.1. AFYON ÇİMENTO FABRİKASI .....	105
4.2. ANKARA ÇİMENTO FABRİKASI.....	107
4.3. BALIKESİR ÇİMENTO .....	109
4.4. SÖKE ÇİMENTO FABRİKASI.....	110
4.5. TRAKYA ÇİMENTO FABRİKASI.....	112
5. BEŞ ÇİMENTO FABRİKASIYLA İLGİLİ TOPLU SONUÇLAR VE DEĞERLENDİRMELER .....	113
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	116
KAYNAKLAR.....	122

## KISALTMALAR

- a.g.e : Adı geçen Eser  
a.g.m : Adı Geçen Makale  
a.g.r : Adı Geçen Rapor  
D P T : Devlet Planlama Teşkilatı  
GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla  
ISO : İstanbul Sanayi Odası  
İMKB : İstanbul Menkul Kıymetler Borsası  
KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsleri  
KHK : Kanun Hükmünde Kararname  
KOİ : Kamu Ortaklığı İdaresi  
MPM : Milli Prodüktivite Merkezi  
SCF : Fransız Societe Ciments Français  
TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği  
TÜSİAD : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği  
TTK : Türk Tarih Kurumu  
YDK : Yüksek Denetleme Kurulu

**TABLULAR LİSTESİ**

Tablo 1.....	86
Tablo 2.....	87
Tablo 3.....	88
Tablo 4.....	89
Tablo 5.....	90
Tablo 6.....	93
Tablo 7.....	94
Tablo 8.....	95
Tablo 9.....	99
Tablo 10.....	100
Tablo 11.....	100
Tablo 12.....	101
Tablo 13.....	102
Tablo 14.....	103
Tablo 15.....	103
Tablo 16.....	103
Tablo 17.....	104
Tablo 18.....	105
Tablo 19.....	106
Tablo 20.....	107
Tablo 21.....	108
Tablo 22.....	108
Tablo 23.....	109
Tablo 24.....	110
Tablo 25.....	111
Tablo 26.....	111
Tablo 27.....	112
Tablo 28.....	113
Tablo 29.....	114
Tablo 30.....	114
Tablo 31.....	114
Tablo 32.....	114

## GİRİŞ

1970'li yılların ikinci yarısından sonra gerek az gelişmiş, gerekse gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve siyasal gündemindeki en önemli konulardan birisini özelleştirme oluşturmaktadır.

Dünya'da 1929 sonrasında yaşanan ekonomik kriz ve büyük bunalım, özellikle gelişmiş ülkelerde liberal ekonomik teorisinin terk edilmesine neden olmuştur. 1930'lu yılları takip eden dönemde Keynes'ci iktisat teorisi çerçevesinde uygulanan ekonomik politikalar, devletin iktisadi hayattaki rolünü ve ağırlığını arttırmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde devletin iktisadi hayattaki rolünü arttıran diğer bir faktör de değişen devlet anlayışıdır. "Sosyal devlet" veya "Sosyal Refah Devleti" olarak ifade edilen bu anlayış, Birleşmiş Milletler bildirilerinde giderek ülkelerin anayasalarında yer almış, 1950-1970 yılları arasında yaşanan ekonomik gelişmelerde sosyal devlet anlayışının iktisadi hayata geçirilişinin maddi imkanlarını sağlamıştır.

Devletin sosyo-ekonomik hayata müdahalesi ve sosyal devlet olarak ifade edilen anlayışın hakimiyeti sonucu kamu ekonomik kuruluşları gerek sayısal gerekse milli hasıllardaki oransal pay olarak önemli büyüklüklere ulaşmışlardır.

1970 yıllarında yaşanan petrol şokları ve ekonomik krizle birlikte iktisat teorisinde yeni arayışlara yönelinmiş, Keynes'ci politikalar ve kamu girişimciliği ile kamu müdahaleciliği ciddi bir sorgulamaya tabi tutulmuştur.

Neo-liberalizm olarak adlandırılan iktisadi ve siyasal düşüncenin Avrupa ve Amerika'da hakim olması sonucu, geçmiş dönemlerdeki devlet müdahalesi anlayışı yerini, ekonomide liberalleşme ve serbest rekabet anlayışına bırakmıştır.

Devletin hayattaki varlığını azalması ve giderek ortadan kalkması, böylece ekonomik liberalleşmenin sağlanarak rekabetçi piyasa yapılarının oluşturulması, bütçe açıklarının azaltılması, sermayenin tabana yayılması ve benzeri çok yönlü amaçlar için özelleştirme, hemen hemen bütün ülkelerde bir politika ve yöntem olarak ağırlık kazanmıştır.

Türkiye ekonomisi 24 Ocak 1980 kararları ile başlayan dönemde yapısal bir dönüşüm sürecine girmiş , bu dönüşümde dışa nisbeten kapalı , ithal ikamesine dayalı bir ekonomik yapıdan , rekabete ve ihracata yönelik sanayileşmeye dayanan ekonomik bir yapıya geçiş hedeflenmiştir. Bu dönemde kamu kesiminin yeniden yapılanma çalışmaları da sürdürülerek ; kamu kesiminde verimliliği sağlamak , ekonomideki ağırlığını azaltmak , bütçe açıklarını azaltmak gibi amaçlar için bir yöntem olarak özelleştirme Türkiye'nin siyasi ve ekonomik gündemine yerleşmiştir.

Türkiye'de özelleştirme fiilen 1985 yılında başlamış, ancak gerek kanuni ve idari yapının oluşturulması çalışmalarının uzun sürmesi , gerekse uygulamalar konusunda ortaya çıkan sorunlar , özelleştirmede önemli aşamalar kaydedilmesini engellemiştir. Bu tip engellemeleri sonucunda bütün dikkatler özelleştirme uygulamalarında toplanmış, özelleştirilen kurumlardaki özelleştirme sonrası durum gözden kaçmıştır. Bu araştırmanın amacı özelleştirilen kurumlardaki özelleştirme sonrası durumu ortaya çıkarmak, önceki ve sonraki performanslarla ilgili bir karşılaştırma yapmaktır.

Birinci bölüm "Genel olarak özelleştirme " başlığını taşımaktadır. Bu bölümde özelleştirmenin tanımı , "Özelleştirmenin Gerekçeleri" başlığı altında ekonomik, mali, ideolojik ve politik diğer gerekçeler diye tasnif edilerek açıklanmaya çalışılmıştır. Yine bu bölümde , özelleştirmeye karşı görüşler , özelleştirmenin amaçları başlığı altında uzun ve kısa vadeli amaçlarla Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesindeki amaçlar, özelleştirme yöntemleri başlığı altında da özelleştirme yöntemlerinin başlıcaları açıklanmaya çalışılmıştır.

"Dünyada özelleştirme uygulamaları " başlığını taşıyan ikinci bölümde ise; 1970 yıllarında Dünya ekonomisi ve ekonomik bulanımlarla ilgili açıklamalar yapıldıktan sonra , "Özelleştirme Uygulamaları ve Deneyimleri " başlığı altında, Amerika ve Avrupa ülkelerindeki uygulamalar, Doğu Avrupa ülkelerindeki uygulamalar, Asya ülkelerinde uygulamalar şeklinde örneklerle açıklanmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölüm "Türkiye'de özelleştirme politikasının gelişimi ve KİT'lerin özelleştirilmesi " başlığını taşımaktadır. Bu bölümde önce1983 yılına kadar dönem

tarihi perspektif içinde açıklanmaya çalışılmıştır. 1983 yılından sonraki dönemle ilgili genel açıklamalardan sonra, “Yasal - Kurumsal Serbestleşme Politikası” başlığı altında özelleştirmenin yasal alt yapısı açıklanmaya çalışılmıştır. “Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesi” başlığı altında ise özelleştirmeye ilişkin hazırlık çalışmaları açıklanmaya çalışılmıştır. Yine bu bölümde 1985-1987 yılları arasında yapılan uygulamalar tablolarla kısaca açıklanmaya çalışılmıştır.

Dördüncü ve son bölüm “Türkiye’de Çimento Sektörü ve Özelleştirme” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde özelleştirme uygulamalarının yoğun olduğu çimento sanayi üzerine bazı değerlendirilmeler başlığı altında, Çimento ve Türkiye’de Çimento Sektörü, Çimento Sektöründe özelleştirme uygulamaları, Türkiye Çimento Sanayinde kamu özel kesim performans karşılaştırması genel olarak açıklandıktan sonra blok olarak özelleştirilen beş çimento fabrikası ile ilgili kısım geçilmiştir.

Özelleştirilen beş çimento fabrikasında özelleştirme öncesi ve sonrası performans karşılaştırması başlığı altında, parasal ve fiziksel göstergelerle karşılaştırma yapılarak burada satış karlılığı, aktif karlılık, öz sermaye karlılığı, iş gücü verimliliği, sermaye verimliliği ve üretimde artışlar hesaplanmaya çalışılmıştır.

Beş çimento fabrikası ile ilgili mali ve teknik veriler başlığı altında ise fabrikalar tek tek ele alınarak bunlarla ilgili mali ve teknik verilerle bir performans karşılaştırması yapılmaya çalışılmıştır.

“Toplu Sonuçlar ve Değerlendirme” başlığı altında elde edilen veriler toplu olarak değerlendirilmiştir.

Sonuç ve öneriler bölümünde yapılan bu çalışmanın sonucunda elde edilen veriler açıklanmış ve karşılaşılan sorunlardan yola çıkılarak bir takım makro önerilerde bulunulmuştur.

Bu yüksek lisans tez çalışması yapılırken kullanılan verilerin en son veriler olmasına dikkat edilmeye çalışılmıştır. Konuyla ilgili çıkan en son rapor ve yayınlar takip edilerek yararlanılmaya çalışılmıştır.

# I.BÖLÜM

## GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI

### 1. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI

Bütün iktisadi ve sosyal olgular gibi, özelleştirme de çok yönlü bir iktisadi olgudur. Bu gerçek, özelleştirmenin bütün unsurlarını ihtiva eden ve herkes tarafından kabul edilebilecek bir tanımının yapılmasını güçleştirmektedir. Özelleştirme, iktisadi bir olgu olmaktan da öte algılanarak bazı siyasi, sosyal ve ideolojik amaçların da özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenmesi, özelleştirme kavramının kapsamını genişleterek tanım güçlüğü yaratan bir başka faktör olmuştur<sup>1</sup>.

Çok kısa bir zamanda ve yaygın bir şekilde günlük konuşma diline giren özelleştirme kavramı, ilk defa 1983 yılında Websters New Collegiate Dictionary'nin 9. baskısında yer almış ve "Özel hale getirmek, sınai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak"<sup>2</sup> olarak tarif edilmiştir. Kelimenin ilk kullanılışı ise "Peter F. Drucker'in 1969 yılında basılan The Age of Discontinuity" isimli eserinde "reprivatization" şeklinde olmuştur. 1976'nın başlarında ise Robert W. Poole, bu terimi "privatization" olarak kısaltmış ve "Reason Foundation" adlı çalışmasında<sup>3</sup> kullanmıştır<sup>3</sup>. Bu kelime, 1980'li yıllardan itibaren ise hem günlük hayatta hem de iktisadi ve siyasi literatürde çok yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır<sup>4</sup>.

En çok bilinen ve kullanılan anlamıyla özelleştirme; "Kamunun iktisadi üretim birimlerinin mülkiyetinin ve yönetimlerinin özel sektöre devredilmesidir"<sup>5</sup>. Bu yönüyle özelleştirme, mülkiyetin ve yönetimin kamudan özel sektöre doğru el değiştirmesi sürecini ifade etmekte ve millileştirme veya kamulaştırma politikalarının tersi olarak değerlendirilmektedir.

<sup>1</sup> Yusuf ALPER, İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme, Sağlık İş Yay. Ankara 1994. s.21

<sup>2</sup> Yusuf ALPER, a.g.e. s. 23

<sup>3</sup> E. S. Savas, Özelleştirmenin gerekçeleri (Çev. Aytaç EKER ) s.265

<sup>4</sup> Yusuf ALPER a. g. e. s. 23

<sup>5</sup> Ali CEYLAN-Melek VERGİLİEL, Türkiyede Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa-1989 s.65

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel sektöre devrini kapsayan özelleştirme dar anlamda bir özelleştirme olarak tanımlanırken, devletin iktisadi faaliyetlerini azaltan, sınırlayan veya tamamen ortadan kaldıran tüm uygulamalar ise geniş anlamda özelleştirme olarak tanımlanır.

Geniş anlamda özelleştirme değişik ülkelerdeki farklı özelleştirme uygulamalarından kaynaklanmaktadır<sup>6</sup>.

“Türkiye de özelleştirme deyince genellikle bundan anlaşılın kamu iktisadi teşebbüslerinin satışı anlaşılmaktadır. Bununla beraber bazı yazarlar, dar anlamda özelleştirme hakkında farklı görüşlere sahiptirler. Bazı yazarlar dar anlamda özelleştirme için mutlaka bir mülkiyet devri olması ve bu devir işleminin kamu iktisadi teşebbüsü sermayesinin en az % 20 veya % 30 da olsa bir pay devrinin de özelleştirme olarak kabul edilebileceğini savunmaktadırlar. Dar anlamda özelleştirmede % 51’in kıstas olarak alınması doğrudur. Çünkü bu durumda mülkiyetin % 50’sinden fazlası özel kesime ait alacağından yönetimde özelleştirilmiş olacaktır<sup>7</sup>.

Kısaca özelleştirme kavramı, “Devletin ekonomik faaliyetlerini azaltmak veya tamamen ortadan kaldırmak maksadıyla, dar anlamda kamu iktisadi teşebbüslerinin, geniş anlamda devletin mülkiyetinde bulunan her türlü mal varlığının özel mülkiyete devredilmesi”<sup>8</sup> olarak tanımlanmaktadır.

Bu çalışmada konumuz kamu iktisadi teşebbüslerinin bir kısmının özelleştirilmesi ile sınırlı olduğundan, bizi dar anlamda özelleştirme kavramı daha çok ilgilendirmektedir.

## 2.ÖZELLEŞTİRMENİN GEREKÇELERİ

Özelleştirme, iktisadi problemlerin çözümü için geliştirilen bir kavram olmakla birlikte, siyasi yapının şekillendirilmesinde ve bazı sosyal amaçların gerçekleştirilmesinde de vasıta olarak görülmüştür. Ancak, bütün bu amaç genişlemelerine rağmen, özelleştirme bir iktisat politikası vasıtası olarak kabul edilerek

<sup>6</sup> Yusuf, ALPER a.ğ. e. s. 26

<sup>7</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi, TOBB Yayın No: Genel: 266 Böm: 18, Yücel Ofset Matbaacılık Ltd Şti. , Ankara 1993, s.3

<sup>8</sup> Stuart M. BUTLER, Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, (Çeviri Çoşkun Can AKTAN), Maliye Yazıları Maliye-Hukuk-İktisat Dergisi, Mart/Nisan 1990, S. 23.,s.97

öncelikle iktisadi organizasyonun problemlerinin çözümüne yönelik olarak kullanılmaktadır<sup>9</sup>.

Özelleştirmenin her ülkede ve her dönemde kabul görmüş gerekçe ve amaçları olmamakla birlikte, genel anlamda kabul görmüş özelleştirme gerekçe ve amaçları vardır. Bu gerekçe ve amaçları şu şekilde sıralamak mümkündür.

- 1-Ekonomik Gerekçeler
- 2- Mali Gerekçeler
- 3- İdeolojik ve Politik Gerekçeler

## 2.1. Ekonomik Gerekçeler

Ekonomik gerçeklerin hareket noktası, serbest piyasa ekonomilerinde özel işletmelerin, devlet işletmelerinden daha etkin çalıştığı varsayımdır. Ülke Ekonomisi rekabet piyasasının kurallarına göre idare edilirse, hem tek tek işletmelerin hem de tüm ekonomide kaynakların daha etkin kullanılması sağlanmış olur. Bu etkinliğin sağlanmasından amaç toplumun refah seviyesinin yükseltilmesidir.

Bu açıklamanın ışığında ekonomik gerekçeleri şu başlıklar altında inceleyebiliriz.

### 2.1.1. Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek:

Özelleştirme politikasının temel amacı serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve ona işlerlik kazandırmaktır. Özelleştirme ile serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabet kurumunun işlerlik kazanacağı, kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanacağı ve ekonomik verimliliğin artacağı kabul edilmektedir<sup>10</sup>.

KİT'ler, genelde fiyat ve kalite yönünden piyasa taleplerine karşı duyarsızdırlar. KİT'lerin bir kısmı, ekonomide tekelci yada tekel eğilimli yapıları nedeniyle piyasanın denetimini ellerinde bulundurmakta ve tam rekabeti engellemektedirler. İflas tehlikesi ile karşı karşıya bulunmamaları, zararlarının Devlet tarafından bütçeden karşılanması, bu kuruluşların tekelci yapılarını korumalarına yardımcı olur. Böyle olunca ekonomik verimsizlikleri artarken, kaliteyi iyileştirmek,

<sup>9</sup> Yusuf, ALPER a.ğ.e. s.28

<sup>10</sup> Çoşkun Can AKTAN; Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD T/92.1.148, İstanbul 1992, s.24

fiyat ve maliyeti düşürmek gibi bir ihtiyaç duymamaktadırlar<sup>11</sup>. Aynı şekilde yeni ve modern teknolojileri de izlememektedirler. Bu da verimliliğin düşük olması sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca “ekonomi modelimiz içinde, özel sektörle ilgili bir karar ve tercih söz konusu olduğu zaman piyasa ekonomisinin bütün şartları ile çalıştığı farz olunur. Kamu kesiminde karar almak söz konusu olduğu zaman ise, bu kararın fiyat mekanizmasının esas olduğu kabul edilen bir ekonomide bulunduğu unutulmaktadır”<sup>12</sup>. Bu ikili davranış Türk ekonomisinin en önemli sorunudur.

Özelleştirme ile KİT’lerin “tekel” statüleri ve devlet desteği ortadan kalkarken, serbest piyasa kurumu işlerlik kazanacak, kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında da etkinlik sağlanır. Bunun yanı sıra ekonomi modelimizde karar alma mekanizmasındaki ikili davranış da önlenmek suretiyle serbest piyasa ekonomisi güçlendirilir.

### **2.1.2. Sermaye Piyasasını Geliştirmek:**

“Özel tasarrufların yatırımı dönüşmesine aracılık eden sermaye piyasası, hisse senedi ve tahvil gibi hak taşıyıcı belgeler ile ödünç verilebilir orta ve uzun vadeli fonların karşılaştığı organize piyasalardır”<sup>13</sup>.

Kamunun mülkiyetindeki iktisadi üretim birimlerinin mülkiyetinin paylara bölünerek hisse senedi şeklinde satılması ve bu yolla mülkiyet ve yönetiminin özel şahıslar veya teşekküllere devredilmesi sermaye piyasasını geliştirir. Bu bakımdan özelleştirme küçük ve dağınık tasarrufların sermaye piyasasına gelmesini ve borç verilebilir fonlar haline dönüşmesini sağlar.

### **2.1.3 Servetin Geniş Kitlelere Yayılmasını Sağlama:**

“Gerek az gelişmiş ve gerekse gelişmiş bütün ekonomilerde gelir ve servet dağılımında büyük dengesizlikler mevcuttur. Servet dağılımındaki dengesizliği arttıran faktörlerin başında gelir dağılımı ve gelirin kullanımı gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde bu dengesizlik uçurumlar teşkil edecek boyutlara ulaşmıştır”<sup>14</sup>.

Gelir ve servet dağılımının düzeltilmesi ve servetin geniş KİT’lere yayılmasında özelleştirme politikasından yararlanılabilir. Özelleştirme ile çalışanlara,

<sup>11</sup> Yusuf, ALPER a.ğ.e. s.30

<sup>12</sup> Ahmet KILIÇBAY- Türkiye’de Piyasa Ekonomisi ,İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayın No: 509 İstanbul 1985, s. 285

<sup>13</sup> Yusuf, ALPER a.ğ.e s.32

<sup>14</sup> Coşkun Can, AKTAN a.ğ.e. s.25

yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine belli avantajlarla KİT'lerin hisse senetlerinin satılması bu kesimlere gelir transferi işlevi görür. Bu yolla gelir dağılımının dengesiz olduğu ülkelerde gelir dağılımı iyileştirilmiş ve servetin tabana yayılması sağlanmış olur. Daha geniş bir kesimin kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetine ortak edilmesi, gelir dağılımında olumlu bir etki yaratırken, aynı zamanda mülkiyet ile emek faktörlerini birleştirmek iş anlaşmazlıklarını azaltır ve verimliliği yükseltir<sup>15</sup>.

Ancak servet ve gelir dağılımının geniş kitlelere yayılması özelleştirmenin doğrudan bir sonucu değildir. Yönetimin böyle bir amacı gerçekleştirmek için özelleştirme politikasına böyle bir tercihi yerleştirmesi gerekir.

#### **2.1.4. Yabancı Sermayenin Ülkeye Girişini Sağlamak:**

Özelleştirmenin gerekçelerinden biri de yabancı özel sermayenin ülkeye girişini sağlamaktır. Yabancı sermaye yatırımları, dolaysız yatırımlar ve dolaylı yatırımları (portföy yatırımları) olmak üzere ikiye ayrılır.

“Dolaysız yatırımlar; bir firmanın yabancı bir ülkede doğrudan veya iştirak halinde yatırım yapması ve yatırımın yönetimine katılması demektir. Bir ülkede mevcut KİT'lerin özelleştirilmesinde, yabancı sermayeye de bu imkanın tanınması mümkündür.

Dolaylı (portföy) yatırımlar ise; tasarruf sahiplerinin bir dividant geliri elde etmek için uluslararası sermaye piyasalarından menkul kıymetler satın almaları şeklinde yaptıkları yatırımlardır. KİT hisse senetlerinin bir kısmının uluslararası piyasalara sürülerek satılması mümkündür. Bu yolla ülkeye bir sermaye ithali söz konusu olacağından, ödemeler bilançosu bundan olumlu bir şekilde etkilenecektir”<sup>16</sup>.

Bu gerekçenin amacına ulaşabilmesi, yabancı şahıslar ve teşekküllere hisse senedi ve mülk satışına izin veren bir özelleştirme uygulamasıyla mümkün olabilir.

#### **2.1.5.KİT'lerdeki Gizli İşsizliğin Ortadan Kaldırılması:**

KİT'lerdeki istihdam hakkında ilmi metotlarla hazırlanmış norm kadro çalışmaları olmamakla birlikte bu kuruluşlarda gizli işsizliğin olduğu genellikle kabul edilmektedir. Bunun nedeni” Kamunun elindeki iktisadi üretim birimleri, siyasi iktidarların işsizliği önlemeye yönelik politikalara veya politikacılarla, bürokratların

<sup>15</sup> Selahattin, ÖZMEN, Türkiye’de ve Dünya’da Kitlerin Özelleştirilmesi, Met/er Matbaası, İst. 1987, s.22

<sup>16</sup> Çoşkun Can, AKTAN; a.ğ.c. S.27.s.28

kayırmacılık ve partizanlık anlayışlarının sonucu olarak, teşebbüsün amaçları ve modern yönetim tekniklerinin gerekleri doğrultusunda bir istihdam politikası takip etmemeleridir”<sup>17</sup>.

Özellikle KİT üst düzey yöneticilerinin seçiminde, politik yandaşlık ve partizanlık gibi faktörler hakimdir. Bu tutum bir yandan vasfi uygun olmayan kişilerin istihdam edilmesine, diğer taraftanda da gereğinden fazla kişinin istihdam edilmesine yani gizli işsizliğe yol açar. Bu şekildeki bir istihdam politikası, zamanla KİT’lerdeki gizli işsiz sayısını arttırmakta ve dolayısıyla KİT sorunlarının daha da büyümesine sebep olmaktadır. Bu olumsuz durumda özelleştirmeyi haklı kılan bir gerekçedir.

#### **2.1.6. Ekonomik Verimliliğin Düşük Olması:**

KİT’lerin ekonomik verimliliği yükseltecek teknolojik gelişmeleri takip etmemesi, politik çıkar amacı izlenen istihdam politikasının sonucunda emek maliyetlerinin yükselmesi ve benzer sebeplerden Kamu Sektöründeki ortalama verimlilik her zaman özel sektördeki verimlilikten düşük olmuştur. KİT’lerin düşük verimlilikle çalışmaları ekonomide genel verimlilik düzeyini de olumsuz yönde etkilemiştir. Bundan dolayı verimlilik düzeyini yükseltecek diğer tedbirler ile beraber kamu sektörünün ekonomideki payının daraltılmasının da ekonomide verimliliğin artmasına katkısı olacaktır<sup>18</sup>.

#### **2.1.7. Tasarrufları Verimli Alanlara Yönlendirmek:**

Ülkemizde tasarrufların gayri menkul, altın gibi bir anlamda verimsiz yatırımlara akması önemli problemlerden biridir. Sermaye piyasasının gelişmemiş olması ve halka açık şirket modelinin olmaması, ayrıca kronik enflasyon, hisse senetlerine yatırım bilincinin veya alışkanlığının yerleşmesini engellemiştir. Halbuki hisse senetlerine yatırım yapmak tasarrufların verimli yatırımlara dönüşmesini sağlayacaktır.

KİT’lerin hisse senetlerinin satışı ve özelleştirilmesi yoluyla ülkede fon fazlası olan kesimlerin tasarrufları, fon eksiği olan kesimlere etkin bir biçimde kanalize edilerek, ekonomide fonların atıl kalması yani verimsiz kullanılması önlenir<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> ALPER, a.ğ.e. s.32 -33.

<sup>18</sup> Selahattin, ÖZMEN, a.ğ.e. s.22

<sup>19</sup> TOBB, a.ğ.r., s.7

### **2.1.8 Gelir Dağılımını Düzeltmek:**

Verimli çalışması mümkün olan ve karlılık oranı yüksek olan KİT'lerin hisse senetlerinin çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine çeşitli kolaylıklar sağlanarak satılması bu kesimlere gelir transferi olarak değerlendirilebilir. Bu gelir transferinin neticesi ise, hisse sahiplerinin gelirindeki artış anlamına gelir. Bu metot bir taraftan işletmede verimliliğin yükselmesine katkıda bulunurken, diğer taraftan da verimlilik artışının düşük gelir gruplarına aktarılmasını sağlar. Bu gerekçe sermaye mülkiyetini tabana yayma hedefinin bir sonucu olabilir<sup>20</sup>.

## **2.2 Mali Gerekçeler**

Özelleştirmenin ekonomik gerekçelerinin yanısıra malî gerekçeler de vardır. Bu mali gerekçeleri şu şekilde açıklamak mümkündür.

### **2.2.1 Devlete Gelir Sağlamak:**

Özelleştirmenin gerekçelerinden birisi de devlete gelir sağlamaktır. Devletin iç ve dış borcunun arttığı ve bu borçları karşılayacak gelir kaynaklarını ve borçlanma imkanlarının daraldığı dönemlerde, devlete gelir sağlamak gerekçesi ile özelleştirme yapılabilir. Kamunun elindeki üretim birimleri özel sektöre satılarak bu sağlanmaya çalışılır. Bu tip özelleştirme, kaynak kullanımında etkinlik kriteri dikkate alınmaksızın, en karlı, en verimli iktisadi üretim birimleri en kısa zamanda gelir sağlamak amacıyla elden çıkarıldığından dolayı iktisadi gerekçeleri en zayıf olan ve en fazla tenkit edilen özelleştirmedir<sup>21</sup>.

### **2.2.2 KİT'leri Borç Yükünden Kurtarmak:**

KİT'lerin verimsiz ve zararlı çalışmaları nedeniyle, sübvansiyonlar ve borçlanmalar kanalıyla hazinenin finansman yükü ağırlaşmaktadır. Bunun yanısıra, vergi gelirinin yetersiz olması durumunda KİT'lerin bu borçları Merkez bankasından da karşılanabilmektedir. Bu durum hükümetlerin manevra alanını daraltmakta ve enflasyona sebebiyet vermektedir. Bu durumda özelleştirme, kamu kesimi finansman yükünü azaltacak ve aynı zamanda enflasyonla mücadeleye yardımcı olacaktır. Bunun yanı sıra özelleştirmeye devlet ek gelir de sağlanacaktır<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> TÜSİAD, ag.r. s.16

<sup>21</sup> ALPER, a.ğ.e. s. 33 s. 34, TÜSİAD, a.g.r. s.28

<sup>22</sup> Selahattin ÖZMEN, a.g.e. s.22, Yusuf, ALPER, a.ğ.e. s.34

### **2.2.3. Vergileme Yapısını Değiştirmek:**

Özelleştirme ile vergileme yapısını değiştirmek önemli gerekçelerden birini oluşturur. Dolaysız vergilerle yeterli gelir elde edemeyen ülkeler, KİT ürünlerinin fiyatlarını dolaylı vergilendirme amacıyla kullanırlar. Dolaylı vergiler maliye literatüründe, özellikle mal ve hizmetleri tüketenlerin düşük gelirli kesim olması halinde, çok adaletsiz bir vergilendirme şekli olarak görülür. KİT'lerin özelleştirilmesi, devletin fiyatlandırma mekanizmasını kullanarak dolaylı vergi alma politikasını büyük ölçüde azaltacaktır<sup>23</sup>.

Özelleştirilen teşebbüsler kar ettiği sürece de kaldırılan dolaylı vergilerin yerini bu teşebbüslerden sağlanacak dolaysız gelir ve şirketler vergisi alacaktır. Neticede özelleştirme, vergileme yapısının dolaylı vergilerden dolaysız vergilere doğru kaymasının aracı olarak uygulanabilecektir.

## **2.3. İdeolojik ve Politik Gerekçeler**

Özelleştirme bir iktisat politikası vasıtası olarak ortaya çıkmış olmakla birlikte, zamanla özelleştirmeden beklenen amaçların genişlemesi ile ideolojik ve politik hedefler için de özelleştirme kullanılmaya başlanmıştır. İdeolojik ve politik boyut bütün diğer konular gibi özelleştirmeyi de içinden çıkılması zor bir tartışma boyutuna sürüklemiştir. Özellikle teorik alanda yapılan tartışmalarla şekillenen ideolojik ve politik gerekçeleri şu ana başlıklar altında incelemek mümkündür.

### **2.3.1. Devleti Küçülterek, Asli Fonksiyonlarına Geri Döndürmek:**

“Özelleştirme, 1970’li yıllarda yeniden liberalizme dönüş felsefesi ile ortaya çıkan, fert-toplum ve devlet ilişkilerinde ferdi üstün tutmanın gereğine inanan akımlar tarafından, bu amaca ulaşmanın vasıtası olarak görülmüştür<sup>24</sup>. Devletin ekonomik ve siyasi hayattaki yerine yeniden tanımlayarak onu klasik fonksiyonlarına döndürmek isteyen bu akımlar için özelleştirme; devleti iktisadi hayatta küçültmenin ve onun savunma, güvenlik, adalet, sağlık ve eğitim gibi asli fonksiyonlarına döndürmenin bir aracı olarak görülmüştür. İşte bu bakış açısı, özelleştirmeye ideolojik bir boyut kazandırmış ve sınırlı amaçları olan bir iktisat politikası olmaktan çıkarmıştır.

<sup>23</sup> Bienen, Henry and John Waterbary, The Political Economy Of Privatization In Developing Countries World Development Vol. 17, No, s, pp 624, 1989

<sup>24</sup> ALPER, a.ğ.e. s.36

Özelleştirmeyi, “devletten alıp halka verme” ve “daha az devlet daha çok halk” felsefesinin yansıması olarak değerlendirenler, daha küçük devlet anlayışının sosyal şemsiyenin daraltılmasını gündeme getireceğini, 1990’lı yıllarda yaygın olarak tartışılan “küreselleşme” politikası içerisinde ferdiyetçiliğin geliştirilmesinin de yine özelleştirme ile gerçekleştirileceğini ileri sürmektedirler<sup>25</sup>.

### **2.3.2. Demokratikleşmeyi Sağlamak:**

Demokratikleşmeyi sağlamak ve demokratik rejimi güçlendirmek, özelleştirme taraftarlarının en güçlü ideolojik gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Bu konuda ilginç olan husus, sosyalist ideoloji taraftarlarının demokratikleşmeyi sağlamak üzere devletleştirmeyi, kapitalist ideoloji taraftarlarının ise bunun tam tersi olan özelleştirmeyi tercih etmesidir<sup>26</sup>. İngiltere’de işçi partisinin devletleştirmeden, muhafazakar parti’nin özelleştirmeden, aynı şekilde sosyalist ve komünist eğilimli partilerin millileştirmelerden, sağ partilerin özelleştirmelerden yana tavır koymaları bunun örneklerindedir<sup>27</sup>.

### **2.3.3. Sendikaların Siyasi Güçlerini Zayıflatmak:**

Bu amaç, özelleştirmeye karşı olanlar ve özellikle de sendikalar tarafından dile getirilen olumsuz bir sonuçtur. Nitekim, Avrupa sendikaları, özelleştirmeyi sendikaların gücünü azaltmak isteyen hükümetlerin başvurduğu bir vasıta olarak görmektedirler. Özelleştirme uygulamalarının öncüsü olan İngiltere’de özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar listesine, kamu kurumlarında örgütlenmiş olan sendikaların güçlerinin azaltılmasının da dahil edilmesi bu gerekçeyi haklı çıkarmaktadır<sup>28</sup>.

Özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devrini gerçekleştirerek, bir taraftan sendikal hareketin gücünü zayıflatmakta, diğer taraftan da bu teşebbüslerden sorumlu olan siyasi iktidara baskı yapma gerekçesini ortadan kaldırmaktadır. Sonuç olarak, sendikaların hem mesleki hem siyasi güçlerinin azalması

<sup>25</sup> Stuart M. BUTLER; Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, (Çev. Coşkun Can AKTAN), s.35

<sup>26</sup> ALPER, a.ğ. e. s.3,6, 37

<sup>27</sup> veysel ATASOY, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Nürol Matbaacılık, Ankara, Ağustos, 1993.

<sup>28</sup> ETİL, Privatization in Western Europe, European Trade Union Institution, Brussels, 1988 s.11

şeklinde ortaya çıkmakta ve sendikaların siyasi karar otoritelerine etkileri azalmaktadır.

#### **2.3.4. Uluslararası Sermayenin ve Örgütlerin Taleplerini Yerine Getirmek:**

Özelleştirme karşıtı tarafların sık sık dile getirdikleri önemli bir itiraz gerekçesi de; özelleştirmenin uluslararası sermaye ve uluslararası örgütlere verilen bir taviz olarak değerlendirilmesidir. Bu görüşe göre, özelleştirme geliştirmekte olan ülkeler için bir zorunluluk haline gelmiştir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (İMF) gibi uluslararası sermaye örgütleri, geliştirmekte olan ülkelerle mevcut kredi ve borç ilişkilerinde özelleştirmeyi bir ön şart olarak ileri sürmektedirler<sup>29</sup>.

Bu görüş sahiplerinin haklılıkları Dünya Bankası ve IMF'nin geliştirmekte olan ülkelere yönelik ekonomik yeniden yapılanma programlarında özelleştirmeye ön şart olarak illeri sürmesinden de çıkarabilir. Hatta özelleştirme, Dünya Bankası ve IMF'nin yapısal uyum politikalarının ve programlarının rutin maddesi haline gelmiştir. Geliştirmekte olan ülkelere yönelik özelleştirme tavsiyesi sadece uluslararası finans kuruluşlarınca yapılmamaktadır. “ABD, Üçüncü Dünya ülkelerine yönelik yardımların verilme amaçları arasında KİT’lerin özelleştirilmesini de dahil etmiştir<sup>30</sup>”.

Bu değerlendirmeler ışığında, çeşitle sebeplerle ekonomisi darboğaza giren geri kalmış ve geliştirmekte olan ülkelerin hem uluslararası sermaye kuruluşlarınca, hem de diğer organlar ve ülkelerce yapılan baskılara maruz kalarak özelleştirmeye yöneldiğine söylemek mümkündür.

#### **2.4. Diğer Gerekçeler:**

Kamu İktisadi Teşebbüsleri çeşitle sosyo-ekonomik amaçları gerçekleştirmek üzere kurulmuş olan teşebbüslerdir. KİT’lerin kurulmasına sebep olan bu amaçların bugün için geçerli olup olmadıklarına bakmak gerekir. Eğer bu amaçlar günümüzde geçerliliğini yitirmişse KİT’lerin de var olmaları için herhangi bir sebep yok demektir. Buradan hareketle özelleştirmeyi haklı kılan sebepleri kısaca şu şekilde belirtebilmemiz mümkündür.

<sup>29</sup> Bayram MERAL, Özelleştirme İşçi Sınıfına Saldırının Bir Parçasıdır, Türk-İş Dergisi sayı: 280, Ağustos-1993, s.16

<sup>30</sup> FİNANS Dergisi Mayıs-1991, s. 59

- Ülke ekonomisi herhangi bir sektörde teknolojik gelişmeler açısından önemli ölçüde geri kalmışlığın olduğu durumlarda KİT'ler kurulmuştur.

Ancak zaman içerisinde kurulan KİT'lerin de katkılarıyla önemli merhaleler katedilmiş ve bu sorun büyük ölçüde aşılmıştır. Bu da KİT'Lerin oluşum nedenlerinden birini ortadan kaldırarak özelleştirmeye haklı bir gerekçe hazırlamıştır.

- İdeolojik nedenler dışında KİT'lerin en önemli oluşum nedeni üretim yetersizliğini gidermektir. Türkiye'de KİT'lerin kurulmasında en önemli neden budur. Günümüzde Türkiye'de ekonomik gelişmenin belli bir noktaya kadar sağlanmış olması, özel müteşebbisler eliyle yeterli yatırımların yapılmış olması ve yeterli miktar ve uygun şartlarda üretim yapılmış olması, KİT'lerin varoluş nedenini ortadan kaldırmıştır. Bu ise özelleştirme için haklı bir gerekçe olarak görülmektedir.

- KİT'lerin kuruluş amaçlarının biri de bölgesel geri kalmışlığın önüne geçilmesi ve buna bağlı olarak geri kalmış bölgede yeni iş alanları oluşturmaktır.

Zaman içerisinde bölgenin arzu edilen kalkınma düzeyine ulaşması ve bölgede beklenmedik bir takım imkanların ortaya çıkması ile bölgedeki işsizlik v.b. problemleri çözebilir. Böyle bir durumda da KİT'lerin kuruluş amaçları ortadan kalkar ve özelleştirme için haklı bir gerekçe doğmuş olur.

- Alınmış yasal tedbirlere rağmen, ekonominin herhangi bir sektöründe fiili bir tekel oluşmuşsa ve bundan ekonomi zarar görmekte ise, bu durumun düzeltilmesi ve zararın giderilmesi için KİT oluşturulabilir<sup>31</sup>.

Ancak fiili durumun bir daha tekerrür etmemek üzere düzelmiş olması özelleştirme için haklı bir gerekçe olarak görülebilir.

### 3.ÖZELLEŞTİRMeye KARŞI GÖRÜŞLER

Özelleştirmenin daha etkin bir şekilde yapılmasını isteyen kesimlere karşın, karşıt görüşte olanlar KİT'lerin varlıklarını sürdürmesini ve milli ekonomideki etkinliklerinin artırılmasını savunmaktadırlar. Bu görüşü savunanlara göre KİT'ler piyasa mekanizmasının ve özel teşebbüslerin yetersizlik ve eksikliklerini gidermek için

<sup>31</sup> Ali CEYLAN-Melek VERGİLİEL, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:17, Uludağ Üniversitesi Basınevi, Bursa 1989, s.5 ,12  
-T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu , 1994 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu , Ankara 1996 s.32 - 33

devletin kullandığı araçlardan biridir. Bu nedenle KİT'ler kuruluş nedenleri, özellikleri, ifa ettikleri görevler, yöneldikleri amaçlar ve hedefler gözönünde bulundurularak KİT'lerin özelleştirilmesi konusu incelenmelidir.

Özelleştirmeye karşıt görüşte olanların belirledikleri bu amaç ve hedefleri şu şekilde sıralayabiliriz.

**3.1. Ekonomik Hedefler:** Piyasa mekanizmasının optimum kaynak dağılımını sağlamada yetersiz kaldığı durumlarda KİT'ler bu görevi üstlenir. Özel kesimin yeterli sermaye sahibi olmaması ya da risk yüksekliği kar azlığı ve geri getiri döneminin uzun olması nedeniyle girişemediği, kalkınma ve gelişme için mecburiyet arz eden altyapı tesislerini kurmak, temel mal ve hizmet üretecek büyük projeleri gerçekleştirmek KİT'lerin hedefleri arasında yer alır. KİT'ler Milli ekonominin yada belirli endüstri dallarının yeniden yapılandırılmasında etkin ve sürükleyici bir rol oynayarak ekonominin rekabet gücünü artırırlar. Üretilen, yatırım fiyat ve ücret politikalarıyla ekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunurlar.

**3.2. Mali hedefler:** devlete gelir sağlamak için KİT'lere mali hedefler verilebilir. KİT'lerin temel amacı gelir sağlamak ve kar elde etmek değildir. Belirlenmiş olan diğer hedeflerle çalışmamak ve sosyal yararı arttırmak şartıyla, KİT'ler belirli bir kar marjını gerçekleştirmek ve devlete gelir sağlamak için çalışabilirler.

**3.3. Siyasal Hedefler:** KİT'lere ulusal bağımsızlığı gerçekleştirmek, yabancı sermaye egemenliğini kaldırmak ya da azaltmak, ülke güvenliğini sağlamak gibi hedefler verilmektedir. Genellikle siyasal hedefler ekonomik ve sosyal hedefler iç içe bulunmaktadır.

**3.4. Sosyal Hedefler:** Gelir dağılımında adaletsizlikleri gidermek; işsizliği önlemek zorunlu malların belirli kalite, fiyat ve miktarda topluma sunulmasını sağlamak; çalışanların yönetime katılmasını ve sosyal hakların geliştirilmesini gerçekleştirmek KİT'lerin hedefleri arasındadır. KİT'lerin bu hedefleri gerçekleştirmeleri, toplumda sosyal barışın kurulmasına yardımcı olur.

Belirtilen amaç ve hedeflere yönelik olarak faaliyette bulunmaları açısından KİT'lerin konumu, özel işletmelerde temelden farklılık gösterir; çünkü KİT'ler özel işletmeler gibi yalnız karlarını maksimize etmek, cirolarını çoğaltmak, pazar paylarını

arttırmak için faaliyet göstermezler; kamusal nitelikleri nedeniyle doğrudan genel yararı arttırmaya dönük hesaplar doğrultusunda faaliyette bulunurlar. KİT'lerin genel yarar amacına ulaşmalarının en etkin yolu ise, bu kuruluşların kalkınma planı çerçevesinde yönettirmeleridir. Öte yandan ekonomik bir işletme olmaları nedeniyle KİT'lerin verimli ve etkin çalışmaları gerekir, verimlilik ve etkinlik genel yararın ifadesi olan kalkınma planlarının amaç ve hedefleriyle uyumlu bir biçimde gerçekleştirildiği zaman; KİT'ler genel yarara en fazla katkıda bulunacaklardır.

Bu gerekçelerden dolayı ülkemizde özelleştirmeye karşı görüşler ortaya çıkmıştır. Özelleştirme politikasının ülkenin ihtiyaçlarından ziyade dış dayatmalardan ve ideolojik düşünceden kaynaklandığı fikri ileri sürülmüştür. “ 1980’lerde Britanya’da Thatcher’in, ABD’de Reagan’ın militan tavırlarıyla iktisat politikalarına damgasını vuran ve derece derece diğer Batı ülkelerine de yayılan neo-liberal akım, devletin ekonomideki rolüne ve özellikle üretken ve işletmeciler işlevlerine karşı kararlı bir tavır aldı. Bu tavrın Üçüncü Dünya’da iktisat politikalarına yansımada, yani kamu işletmelerinin (KİT’lerin) tasfiyesi ve özelleştirilmesini amaçlayan politikaların bu ülkelerin siyasi iktidarlarınca da benimsenmesinde, ulusal koşulların zorlaması ve toplumsal grupların taleplerinden ziyade özellikle Dünya Bankası’nın sürüklediği etkili dış çevreler belirleyici olmuştur. Gelişme yolundaki ülkelerde özelleştirme hareketinin oluşumunu inceleyen gözlemciler, sürecin başlamasına yol açan etkenleri açıklarken ülkelerin nesnel gereksinimlerinden çok kamu yatırımlarına ilke olarak duyulan bir tepkiyi, ( ekonomik) işlev ve faaliyetlerin devletten çok özel sektöre yürütülmesine ilişkin ideolojik öncül’ü ve devlet müdahalesine giderek artan biçimde tavır alan ideolojik atmosferi vurgulamışlardır. Sözü edilen “ideolojik atmosfer”in Üçüncü Dünya’nın egemen sınıflarından kaynaklandığı genellemesini yapmak güçtür. Bir gözlemciye göre, iş çevrelerinin özelleştirmeyi aktif biçimde talep ettiği pek az ülke vardır”<sup>32</sup>.

KİT’lerin ülke kalkınmasındaki önemli rolünden dolayı özelleştirme aleyhinde beyan edilen diğer bir görüş ise “Türkiye henüz ekonomik kalkınmasını tamamlamış bir ülke değildir. Ülkemizde ekonomik kalkınmanın en önemli araçlarında biri olarak

<sup>32</sup> Korkut BORATAV- Ergun TÜRKCAN, Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı yay. İstanbul: 1993, s.268

KİT'ler kullanılmaktadır. Özellikle, enerji , ulaştırma, madencilik sanayii vb. alanlarda boşluklar vardır. Bu boşlukları, özel sektörün dolduracağını beklemek gerçekçi bir yaklaşım olmaz. Kaldı ki, KİT'ler çoğu tekeli güclere sahip kuruluşlardır (Piyasa koşulları gereği veya yasal olarak). Bu kuruluşları özel kesime devretmek, bu kesimde tekelleşme veya eksik rekabetle üretimde bulunmayı gerektirecektir ki bu da kamusal yararlarla çatışır ve özelleştirmenin amaçları olarak belirtilen bütün gerçeklere hemen hemen ters düşer. Çok açıktır ki, özel sektör özel karlılığı, KİT'ler ise sosyal karlılıkla ilgili olmak gerekir. Bütün bunların dışında, ülkede stratejik önemi olan bölge kalkınmasına destek olacak vb. amaçları taşıyan KİT'lerin özelleştirilmesi yine kamu yararı ile çelişir<sup>33</sup>.

Bu çalışmanın ilgili bölümünde bahsedilen ve özelleştirmeyi haklı kılan gerçekleri de özelleştirme aleyhtarları tarafından tenkit edilmiştir. Yapılan bu tenkitler aşağıda verilmiştir.

-KİT hisselerinin geniş kitlelere satılması amaçlanırken, pay senetleri az sayıda özel kişi ve kuruluşun elinde toplanabilmektedir. Bu durum, az gelişmiş ülkelerde gelir ve servet dağılımını olumsuz yönde etkileyecektir.

-Özelleştirilen teşebbüsler ortakların gelirlerini artırma yolunda kar politikası izleyeceklerinden tüketicinin faydasını olumsuz yönde etkileyeceklerdir. Tüketiciden çok, ortaklar ön planda olacağı için, monopol olan bir kuruluş, tüketici açısından olumsuz sonuçlara yol açacaktır.

-KİT'lerin kamu hizmetine yönelik kar amacı gütmeyen faaliyetleri de bulunmaktadır. Özelleştirilmiş bir kuruluşun ise, kar amacı taşımayan bir mal ya da hizmet üretmesi düşünülemez. Özelleştirilen kuruluş kaynakları ve kapasiteyi daha etkin kullanacak, ancak tüketici yararı daha az gözetilecektir. Özelleştirme neticesinden devletin KİT'ler aracılığıyla gerçekleştirdiği toplumsal amaçlı kamu hizmeti yara alacaktır.

-Özelleştirme ile devlet tekellerinin kırılması amaçlanmaktadır. Ancak özel mülkiyetteki bir işletmenin de tek olma avantajını kötüye kullanma ihtimali daha fazla olmaktadır. Tekel durumuna bir takım sınırlamalar getirilmemesi durumunda,

<sup>33</sup> Türkan ÖNCEL, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Ekonomisindeki Yeri ve Amaçları Açısından Özelleştirme Sorunu, Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları, 31. seri Yıl: 1985/1986, Gör-Ay matbaası, İstanbul: 1988, s.90-91

özelleştirme sonucu tüketici kitlelerinin refah ve yaşam standartlarında düşüşle karşılaşılacaktır.

- KİT'ler, çalışabilir emeğe iş ve istihdam imkanı sağlar. Özelleştirme ile işten çıkarmalar başlar ve işsizlik oranı artar. Çünkü özel sektör atıl işgücünü barındırmak istemez. İlk fırsatta yüksek teknolojiye geçmek buna karşılık işçi çıkarmak temel amacıdır<sup>34</sup>.

Özelleştirme politikası, gelişmiş ülke ekonomileri için taşıdığı önemi, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için taşımamaktadır. Çünkü sanayileşmiş ülkeler sanayilerini tamamladıkları için KİT'lerin bu ülkelerdeki misyonları tamamlanmıştır. Buna karşılık az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin KİT'lere hala çok büyük ihtiyaçları vardır. Yine gelişmiş ülkelerin sermaye birikimi gibi bir problemleri yoktur. Azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler sermaye birikimi problemi ile karşı karşıyadırlar ve sermaye birikimine çok büyük ihtiyaçları vardır. Yine azgelişmiş ve gelişmekte olan ilkelere sermaye birikimi olmadığı gibi varolan sermaye de büyük ölçüde üretime dönük ağır ve temel sanayii yatırımları yerine, kısa dönemde daha çok kar getiren spekülasyon yatırımlarına gitmektedir. Ülkenin ihtiyacı olan, temel sanayiler ise kamunun eliyle yapılmaktadır.

#### **4-ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI**

##### **4.1. Genel Amaçlar: (Uzun Vadeli Amaçlar)**

KİT'lerin özelleştirilmesinde amaçların tespit'i özelleştirmenin önemli konularından biridir. Dünya ekonomilerinde özelleştirme uygulayan ülkelerin uzlaştıkları ortak amaçlar vardır. Bu ortak amaçları şu şekilde sıralamak mümkündür.

- Özelleştirme programı uygulayan tüm hükümetlerin paylaştıkları temel amaç ekonomide etkinliği arttırmaktır.

- Gelişmekte olan ülkeler açısından önemli olan bir diğer amaç; ekonomiyi yeniden yapılandırmak, modernize temek ve uluslararası rekabete kavuşturmaktır.

<sup>34</sup> Öz Gıda-İş Sendikası, Özelleştirme mi, Tekelleştirme mi? Öz Gıda-İş Sendikası Eğitim Yayınları, sendikal ve Toplumsal Sorunlar Dizisi-2, Ankara: 1992, s. 78,157

- Ekonomisi ve siyasal sistemi geçiş döneminde olan ülkeler (Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri ile eski Sovyetler Birliğine dahil olanlar) için amaç, ekonomide etkinliği arttırmak kadar, planlı ekonomiden, serbest piyasa ekonomisine geçmektir.

- Hükümetlerin kabul ettikleri bir diğer amaç ekonomik büyümenin sağladığı hasıladan nüfusun tamamının yararlanmasını sağlamaktır<sup>35</sup>.

Aslında bütün ülke ekonomilerinde özelleştirme ile yapılmak istenen, ekonomide özel sektör ağırlıklı ve liberal piyasa ekonomisinin düzgün bir şekilde işlediği bir “yeniden yapılanma” yı sağlamaktır.

#### 4.2. Özel Amaçlar (Kısa Vadeli Amaçlar)

Özelleştirmenin yukarıda kısaca belirtilen genel kabul görmüş amaçlarının yanında ve kısa sürede gerçekleştirebilecek amaçları da vardır. Bu özel amaçları şu şekilde sıralamak mümkündür.

- Rekabeti arttırmak ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak,
- Tüm sektörlerde şirketler arasındaki rekabeti arttırmak,
- Ülkede kurumsal serbestileştirmeyi sağlamak,
- Ekonomide yapısal değişim için gerekli olan modernizasyonu gerçekleştirmek,
- Güçlü bir özel sektör yaratarak ekonomik büyümeyi teşvik etmek,
- Piyasa ekonomisinin gelişimini hızlandırmak,
- Pazarın sağlıklı bir şekilde büyümesine katkıda bulunmak,
- Özel teşebbüs ve yönetim kapasitesini güçlendirmek,
- Kamu tekellerini kaldırarak rekabete imkan vermek,
- Özel sektör ilkelerinin kamu sektörü işletmelerine uygulanmasını mümkün kılarak onların piyasa ekonomisi kuralları içinde çalışmasını sağlamak,
- Kamu teşebbüslerinin sermaye yapılarını güçlendirmek,
- Mali kurumların ve sermaye piyasalarının gelişimin teşvik etmek,
- Özel yerli ve yabancı yatırımları arttırmak,

<sup>35</sup> Rıdvan KARLUK, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, ESBANK yayını, İstanbul: 1994, s. 126

-Yeni teknoloji ve ileri işletmecilik bilgisinin ülkeye gelmesini ilgi çekici kılmak,

-Yabancı ve yerli özel sektör kuruluşları arasında ortaklıklara imkan sağlamak,

-Yabancı pazarlara girişi garanti altına almak,

-Hazine ve KİT'lerin ara işletmeleri için ek fon yaratmak,

-Kamu kuruluşlarının mali yapılarını düzelterek bütçeye olan yüklerini asgariye indirmek,

-Kamu sektörünün dış finansman ihtiyacını azaltmak,

-Sermaye piyasalarını geliştirerek hisse senedi sahiplerinin miktarını çoğaltmak

-Toplumda refahı ve mülkiyeti tabana yaymak,

-Tasarrufların daha büyük oranda hisse senetlerine yönelmesini teşvik etmek,

-Bölgesel ve kırsal kalkınmaya katkıda bulunmak,

-İstihdamı arttırmak,

-Halkın genel Hayat Standardını yükseltmek,

-Sosyal Güvenlik için gerekli fonların oluşumunu sağlamak,

-Kamu hizmetlerinin niteliğini arttırmak,

-Hükümetlerin işletmelerin karar verme sürecine müdahalelerini azaltmak,

-Çalışanların, çalıştıkları işletmelere ortak olmalarını teşvik etmek,

-Hükümetlere gelir sağlayarak kamunun öncelikle harcamaları finanse etmek,

-Kötü yönetimler yüzünden zarar eden kuruluşların piyasa şartlarına uyumunu sağlamak,

-Yatırım kararlarını almada hükümetlere bağımlılığı azaltmaktır<sup>36</sup>.

### **4.3.Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesindeki Amaçlar:**

Türkiye'de 1980 yılından bu yana izlenen liberal ekonomik politikalar doğrultusunda, ağırlıklı olarak 1986 yılından itibaren uygulamaya konulan özelleştirme programının amaç ve hedefleri, genel ve özel amaçlardan farklı olmamakla birlikte, Türkiye'ye özgü olan amaçları da ayrıca belirtmekte fayda vardır. Bu amaçlar ana başlıklar halinde şöyle belirtilebilir.

-Serbest piyasa ekonomisini geliştirmek

<sup>36</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. s. 127-128, Veysel ATASOY, a.g.e. s. 184-185.

- Devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünü hafifletmek,
- Sermayenin tabana yayılmasını sağlayarak daha etkin ve gelişmiş bir sermaye piyasasını oluşturmak,
- Devletin asli görevlerini yapabilmesi için maddi imkan sağlamak
- Özel Sektörün faaliyetleri için sağlam ve güvenli bir iş ortamı oluşturmak,
- Kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak<sup>37</sup>.

Bu ana başlıkların yanı sıra Türkiye’de özelleştirme konusunda 1986 yılında bir master plan hazırlayarak Türk hükümetine Sunan Morgan Guaranty ve Wyvern Research Associate (WRA) firması özelleştirmenin ana hedeflerini ve amaçlarını belirleyen bir çalışma yapmıştır. Öncelikle hedef tayini konusunda üst düzey kamu görevlileri (Bakan, Müsteşar, Genel Müdür, vb.) arasında bir anket yapılarak bu anketin sonuçlarından hareketle önem sırasına göre özelleştirme amaçları şöyle belirtilmiştir.

- Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkan verilmesi,
  - Verimliliğin ve üretkenliğin artırılması,
  - Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması,
  - Halka açık şirketlerin teşvik edilmesi (Mülkiyeti tabana yaymak)
  - Sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması,
  - Hazine’nin KİT’lere sağladığı Mali desteğin asgariye indirilmesi,
  - KİT’ler tarafından uygulanacak fiyatlandırma (Sübvansiyonlar, Maliyet ve fiyat artışları sebebiyle oluşan) ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması,
  - Bürokratların KİT’leri yönetmek yerine politika ve mevzuat üzerinde çalışmalarına imkan sağlanması,
  - Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi,
  - Çalışanlara hisse senedi verilmesi yoluyla iş verimliliğinin artırılması,
  - Kamu ve özel sanayi kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi,
  - Yabancı yatırımlar aracılığıyla uluslararası ekonomik politik bağların kuvvetlendirilmesi
- Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması

<sup>37</sup> Rıdvan KARLUK; a.g.e. s.131, Veysel ATASOY, a.g.e. s. 235-237, 239 TÜSİAD; a.g.r. s.24.25

-Devlete gelir sağlanması<sup>38</sup>.

Buraya kadar sayılan özelleştirme amaçlarından şöyle bir netice çıkarmak mümkündür. O da Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesinde ekonomik ve mali nitelikteki amaçlar, sosyal, toplumsal ve politik amaçlara göre bir önceliği sahiptirler.

## 5. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Bir ekonomide özelleştirme yöntemlerinden hangisinin uygulandığı o ülkenin ekonomik şartlarına, sermaye piyasasının durumuna, özelleştirilecek kuruluşun yapısına, kuruluşun mali şartlarına, ilgili yasal hükümlere ve özelleştirmede hangi amaca öncelik verileceğine bağlıdır. Örnek verecek olursak, KİT Sorununun çözümü yanında sermaye piyasasını geliştirmek, işçi ve yöneticileri mülkiyete ortak etmek, tasarrufların hisse senedine yönelmesini teşvik etmek amaçlanıyorsa, “Hisse Satışı” yoluyla özelleştirme en geçerli yöntem olabilir. Hangi özelleştirme yönteminin uygulanacağı, özelleştirilecek teşebbüsün durumunu ve özelleştirmeden beklenen amaçlarla yakından ilgilidir.

Özelleştirmede kullanılan metot ne olursa olsun, tam bir özelleştirmeden söz edebilmek için mutlaka Teşebbüsün en az %51 lik hissesinin özel Mülkiyete geçmesi gerekir. bunun yanı sıra yönetiminde özel kesime geçmesi gerekir. Bu bakımdan değerlendirilecek olursa özelleştirme benzeri uygulamalar arasında yer alan “Finansal Kiralama” (leasing), “yönetim devri”, “imtiyaz devri” ve “ihale Yöntemleri” ile “Kurumsal serbestleştirme” (deregulasyon), mülkiyet ve yönetim devrini öngörmediği için tam bir özelleştirme olarak kabul edilmez.

### 5.1.Hisse Senedi Satış Yöntemi

Hisse senetlerinin halka arzı bir kaç yöntemle olabilmektedir. Yöntemlerden biri hisse senetlerinin doğrudan doğruya halka ve alıcılara arz edilmesidir. Bu yöntemde hisse senetleri piyasasından geçmediğinden yatırımcı kamu mülkiyetinde verimsiz ve karsız teşebbüslerin hisse senetlerine talepte bulunmayabilir.

Diğer bir yöntem sermaye piyasası kanalıyla hisse senetlerinin satışdır. Bu yöntemde özelleştirilmesine karar verilen KİT’in sermayesi hisse senetlerine bölünmüş

<sup>38</sup> TÜSİAD, a.g.r. s.58, 59, Veysel ATASOY, a.g.e s.235, Rıdvan KARLUK, a.g.e. s.132

ve Ticaret Kanun’na tabi sermaye şirketleri şekline dönüştürülmesi gereklidir. (A. Ş. gibi)

“Burada kamu mülkiyetindeki Anonim şirketin tamamının veya bir kısım hisse senetlerinin özel kişi veya kuruluşlara devri söz konusudur. Bu yöntem, hükümetler eğer özelleştirme ile mülkiyetin tabana yayılmasını arzuluyorsa (Halk kapitalizmi) daha çok tercih edilmektedir”<sup>39</sup>.

Her iki yöntemde halka açılarak uygulanmaya konulan özelleştirme yönteminin başarılı olabilmesi için sermaye piyasasının politikaya cevap verecek nitelikte, finansal kaynakları mobilize etmesi gerekir. Ülkemizde bu yöntemin birinci alternatifi denenmiş kısa bir süre başarılı olduktan sonra sermaye piyasasının spekülatif yapısı nedeniyle pek başarılı olamamıştır<sup>40</sup>.

## 5.2 Teklif Alma Yoluyla Hisse Senedi Satışı

Özelleştirme yöntemlerinden bir diğeri teklif alma yoluyla hisse senedi satışdır. Bu yöntem hisse senetlerinin bir kısmının veya tamamının borsada satılmayıp belli kesimlerden teklif alma yoluyla satılmasını ifade eder.

Sermaye piyasasının yeterince gelişmediği ülkelerde KİT’lerin orta ve küçük işletmelerinin satışında, medya ve yazılı basın araçlarıyla yapılacak duyurularda belli grupların alabileceği hisse oranları belirtilerek bu grupların teklif vermeleri istenebilir. Bu yöntem özellikle çalışanların, yöre halkının ve yönetimi üstlenebilecek yerli ve yabancı sermaye gruplarının hisse senedi sahibi olması isteniliyorsa tercih edilmektedir.

Teklif alma yoluyla hisse senedi satışı yönteminde çalışanların ve yöre halkının hisse senedi almalarını teşvik amacıyla, hisse senedi bedellerinde belli bir oranda indirim yapılması ve düşük faizli, vadeli satış imkanının verilmesi gibi bazı avantaj ve kolaylıklar sağlanabilir<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e., s.138

<sup>40</sup> TOBB, a.g.r., s.16

<sup>41</sup> TÜSİAD, a.g.r., s.20 , TOBB, a.g.r., s.17-18-Rıdvan KARLUK, a.g.e., s.136

### 5.3.Kamu-Özel Sektör Ortaklığı

“Karma İktisadi Girişimcilik” veya “Ortak Girişim” (Joint Venture)<sup>42</sup> adı verilen bu yöntem tam olarak bir özelleştirme yöntemi olmamakla beraber ortak olarak kurulacak şirketlerde özel sektörün payının daha yüksek olması sebebiyle geniş anlamda özelleştirme yöntemi olarak mütaala edilebilir. Bu, çeşitli ülkelerde yaygın şekilde uygulanan ve iyi düzenlendiği takdirde her iki kesimin avantajlarını bir araya toplayabilecek bir yöntemdir. Yeni yatırımların kamu sektörü ile özel sektörün belli oranlarda ortak olduğu anonim şirketlerce gerçekleştirilmesi veya mevcut üretim yada hizmet birimlerinin özel sektöre açılması suretiyle karma kuruluşların oluşturulması, bu yöntemin başlıca uygulama biçimleridir.

Bu yöntemin başarılı olması için devletin söz konusu ortak kuruluş üzerinde üretim, yatırım, finansman, fiyat v.b. konularda fazla etkide bulunmaması gerekir. Ayrıca kamu payının da şirketin şirketlerin yönetiminde tam özerk olarak hareket etmelerine imkan verecek oranda tutulması sağlanmalıdır. Bu yöntemin uygun bir yasal çerçeve içinde işlerliğe kavuşturulması, uzun vadede kamu sektörü ile özel sektörün birlikte uyumlu ve başarılı bir biçimde çalışabilecekleri psiko-sosyal, yasal ve kurumsal şartların oluşmasına yol açar<sup>43</sup>.

### 5.4. Kiralama ve Yönetim Devri

Kiralama (leasing) ve yönetim devri belli bir mülkiyet devrini öngörmedikleri için aslında özelleştirme yöntemi olarak düşünülmemelidir. Ancak bu yöntemler daha çok nihai özelleştirilmesi düşünülen bazı KİT’lerin mali ve teknik yapılarını iyileştirmek ve satışa arz edilebilir bir hale getirmek için uygulanan yöntemlerdir. Yönetim devri yöntemi ya da işletme sözleşmesi yöntemi adı da verilen bu yöntemle KİT’lerin “Mülkiyet Hakkı” devlette saklı kalmak üzere sadece yönetimleri bir sözleşme ile özel sektöre devredilmektedir yapılan sözleşmelere bir ek madde eklenmesiyle belli bir sürenin bitiminde KİT’lerin işletmesi anlaşma yapılan şirket tarafından satın alınabilmektedir. “Yönetim sözleşmelerinde belli bir sürenin sonunda mülkiyet devri öngörülmüş ve sözleşmede kar, karlılık, yatırım vb. konulardaki

<sup>42</sup> TUSİAD, a.g.r.,s.19

<sup>43</sup> TUSİAD; a.g.r., s.19-20

hükümlere ilaveten yönetime ödenecek ücret-kar payı ve hisselerin devir şartları ve takvimi belirlenir. Bu yöntem, mevcut özel sektör fonlarının asgarî düzeyde kullanılmasını, bunun yerine belli bir süre zarfında yaratılacak ek fonlarla mülkiyetin devralınmasını sağlar”<sup>44</sup> Avrupa’da yaygın olarak rastlanılan ve oldukça başarılı sonuçların elde edildiği bu yöntem Türkiye’de 29.2. 1984 tarihli 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu yatırımlarının hızlandırılmasına Dair Kanun” ve 27.8.1984 tarihli 84/8495 Karar sayılı “Kamu ortaklığı Fonu yönetmeliği” ile işletme hakkı devri adı altında düzenlenmiştir.

Kiralama yöntemi, verimsiz çalışan KİT’lerin verimli ve karlı duruma geçmesi için kiraya verilmeleridir. Avrupa finansal kiralama birliği kiralama yönteminin özelleştirme ile aradaki farkını ortaya koyacak biçimde tanımını yapmıştır. Bu tanım şu şekildedir. “Finansal Kiralama, belirli bir süre için kiralayan ve kiracı arasında düzenlenen üreticiden kiracı tarafından seçilip, kiralayan tarafından satın alınan malın mülkiyetini kiralayanda, kullanımını ise kiracıda bir bırakan bir anlaşmadır. Kiralanan malın kullanımı belirli bir kira karşılığında, belirli bir süre için kiracıya bırakılmaktadır”<sup>45</sup>

Tanımdan da çıkarabilecek sonuçlardan biri mülkiyet transferi öngörülmediği halde bu yöntemle özelleştirilecek KİT’ler serbest piyasa şartlarında çalışacak duruma getirilebilmektedir. Türkiye’de bu yöntemin uygulanması 10.6.1983 tarihinde kabul edilen 3226 sayılı “Finansal Kiralama Kanunu” ile yapılan düzenleme ile olmuştur.

Yapılan düzenleme ile bu alanda faaliyet gösterecek şirketlerin, hisse senetlerinin tümü ada yazılı olmak üzere anonim şirket biçiminde kurulma zorunluluğu ve KİT’lerin kiralama sözleşmesi ile en az dört yıl süre ile Türk veya yabancılara kiralana bilme imkanı getirilmiştir.

Bu iki yöntem birbirinden farklı yöntemlerdir. Yönetim devri yönteminde, özel yönetici veya yöneticiler bir KİT’in yönetimini üstlenmekte ve bu yöntemde, hizmetin ifasında görevli kişiler kamu personelidir ve işletmenin sahip olduğu varlıklar da devlet mülküdür. Kiralama yönteminde ise, devlet sahip olduğu işletmeyi bir özel sektöre kiralamakta, özel sektörde faaliyetlerini kendi personeli ile sürdürmektedir.

<sup>44</sup> TOBB, a.g.r., s.20-TÜSİAD, a.g.r. s.22

<sup>45</sup> M.Hulki, CEVİZOĞLU, Türkiyenin Gündemindeki Özelleştirme, İlgı Yayıncılık Ltd, İstanbul:1989 s.72.

### 5.5. KİT Hisse Senetlerinin Çalışan Personele Satışı

Bu yöntemde özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar, öncelikle çalışanlara devredilmekte veya yönetim kontrolü onlara verilmektedir. Bu özelleştirme yöntemi çok yaygın olmasa bile bazı ülkelerde uygulanmıştır. Bu yöntemin az da olsa uygulandığı ülkeler Fransa, İngiltere, İtalya, İzlanda Şili, Gambiya, vb.leridir<sup>46</sup>.

Bu yöntemde çalışanlar kendi kaynaklarını kullanacak çalıştıkları işletmelere sahip olabilecekleri gibi, borçlanarak da bu gerçekleştirebilirler. İngiltere'de özelleştirilen kuruluşlarda çalışanların %90'ını çalıştıkları şirketlere ortak olmuşlardır. Çünkü hükümet, çalışanlara özelleştirilen şirketlerin hisse senetlerini satın almada destek vermiş ve onları teşvik etmiştir. Bu yöntemin gelişmekte olan ülkelerde uygulanması pek mümkün görünmemektedir. Bunun en önemli nedeni çalışanların kazanç düzeylerinin tasarruf için yeterli olmamasıdır<sup>47</sup>.

Çalışanların çalıştıkları kurumlara ortak olmaları, mülkiyete ve yönetime sahip olmadan kaynaklanan bir motivasyon yaratır ve bu durum verimliliği ve oto kontrolü artırır. Bu nedenle daha önce zarar eden kuruluşlar kara geçerek ekonomiye yük olmaktan kurtulur, istihdamın ve yatırımın artmasına sebep olur. Çalışanların mülkiyete sahip olmalarının sağlayacağı motivasyonla, artması beklenen karın vergilendirme sonucu devlete gelir sağlaması mümkündür.

Türkiye de bu özelleştirme yöntemi açık bir şekilde uygulanmış değildir. Sadece, Ereğli Demir ve Çelik fabrikaları T.A. Ş'nin özelleştirilmesinde belli ve sınırlı miktarda hissenin çalışanların vakfının eline geçmesi Türkiye uygulamasına örnek verilebilir<sup>48</sup>.

### 5.6. Diğer Özelleştirme Yöntemleri

Bu yöntemleri şu şekilde sayabiliriz; İhale Yöntemi (Contracting Out Method), Yasal Düzenleme (Kurumsal Serbestleştirme) Yöntemi (Deregulation Method).

<sup>46</sup> Cevat KARATAŞ, Ziya ÖNİŞ, Dünyada Özelleştirme ve Türkiye , TÜSES yay. Temmuz 1994, s. 8-37

<sup>47</sup> Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, İngilterede Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu Yayın No: TÜSİAD-T/94,1-166, Ocak 1994;Veysel ATASOY, a.g.e. s.191-199

<sup>48</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. 142 ;TOBB, a.g. r. s.18-19.

### **5.6.1. İhale Yöntemi**

“Devlet bazı mal ve hizmetlerin üretimini özel kesime ihale yoluyla devredebilir. İhale yöntemi ile devlet, mal ve hizmet arzını kendi gerçekleştirmek yerine, banları özel kişi ve kuruluşlardan satın almaktadır”<sup>49</sup>.

Mülkiyet transferinin söz konusu olmadığı bu yöntemle özellikle belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi mümkün olmaktadır. Hizmetlerin devredileceği özel kişi veya kuruluşların ihale sonucu belirlenmesi hizmetlerin daha verimli ve rasyonel olmasını sağlayacağı kabul edilmektedir. Çünkü rekabetçi bir ortamda mal ve hizmet arzı ihale yoluyla özel sektöre devredilirse sonuçta daha etkin ve ucuza hizmet temin edilmesi mümkün olur.

Türkiye’de bu yöntem özellikle il ve ilçe belediyelerinin ifa etmek zorunda olduğu hizmetlerde yaygın bir biçimde uygulanmaktadır. Bu uygulamaya, örnek olarak çöp toplama, yol, cadde, sokak yapımı, bakım ve onarımı, parklar, bahçeler ve yeşil alanların düzenlenmesi, otopark yapım vb. gösterilebilir.

### **5.6.2. Yasal Düzenleme (Kurumsal Serbestleştirme) Yöntemi**

“Devlet, çeşitli iktisat politikası araçlarını (para ve kredi, maliye, dış ticaret, vb.) kullanarak ekonomiye müdahale edebilir. Devletin ekonomiye müdahalesi bazen belirli ekonomik faaliyetleri direkt olarak düzenlemeye tabi tutması (regulasyon) ve/veya mal ve faktör piyasalarında serbestçe oluşabilecek fiyatlara müdahale etmesi şeklinde olabilir. Birinci türde devlet müdahalesine “Ekonomik Regulasyon” ikincisine ise “Ekonomik Kontrol” adı verilir<sup>50</sup>.

İşte Yasal Düzenleme (Kurumsal Serbestleştirme) ile devletin, ekonomideki düzenleyici ve kontrol edici etkisine son verilmektedir. Bu yöntemle aynı zamanda devlet desteği yani sübvansiyonlara da son verilmektedir. Bu yöntemde asıl amaç ekonomide rekabeti sağlamakta karlılık ve verimliliği yükseltmektir.

Devlet güvencesi altında çalışmakta olan bir teşebbüsün özel teşebbüsler ile olan rekabette daha güçlü olduğu bilinmektedir. Çünkü devlet, teşebbüsüne zarar etmesi halinde çeşitli şekillerde yardım etmekte ve ayakta tutmaktadır. Bu da

<sup>49</sup> Çoşkun Can AKTAN, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T 192.1.148 İstanbul: 1992, s.16.

<sup>50</sup> Çoşkun Can AKTAN, a.g.e., s.11.

ekonomide rekabeti baltalamakta ve aynı zamanda verimliliği de düşürmektedir. bundan dolayı Yasal Düzenleme (Kurumsal Serbestleştirme) yönünde alınacak kararlar serbest piyasa ekonomisinin güçlenmesini ve işlerlik kazanmasını sağlayacaktır. “ilk kez ABD’de sistemli olarak uygulanan Yasal Düzenleme (Kurumsal Serbestleştirme) Yöntemi, 1980 yılından sonra Reagan’ın başkanlık döneminde giderek yaygınlaşmıştır. birleşik Devletler’de ulaştırma sektöründen bankacılık sektörüne kadar uygulama alanı bulan bu yöntem, Türkiye’de de 24 Ocak 1980 istikrar programı doğrultusunda yürürlüğe konmuştur. buna örnek olarak mevduat faizlerini belirleme yetkisinin hükümetten bankalara verilmesini, çay, tütün ve elektrik üretiminde tekellerin kaldırılması ile özel öğretim kurumları açılmasına izin verilmesini gösterebiliriz<sup>51</sup>.

### **5.6.3. İmtiyaz Yöntemi**

İmtiyaz Yönteminde, su, haberleşme, elektrik, demiryolları vb. sanayilerde ölçek artması neticesinde şirketin maliyetlerinin düşmesi ile ortaya çıkan “doğal tekell” kamu sektöründen özel sektöre geçmektedir. Diğer bir deyişle “İmtiyaz Yönteminde, doğal tekell söz konusu olan üretim alanları bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Diğer bir deyişle, mevcut doğal tekell, kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçmektedir. Bazı iktisatçılar kamu ekonomisinde görülen israf ve verimsizlikten dolayı doğal tekellerin rekabetçi kural ve düzenlemeler ile özel kişi ve kuruluşlara ihale edilmesini savunmaktadırlar. İmtiyaz yönetiminde, kilit nokta pazarlık sürecidir. Yapılacak pazarlık sonucunda imtiyaz, sözleşmede nitelikleri belirlenen mal veya hizmeti en düşük bedel ile piyasaya sunmayı kabul eden firmaya verilmelidir<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> M.Hulki CEVİZOĞLU, a.g.e. , s.74

<sup>52</sup> Çoşkun Can AKTAN, a.g.e. , s.19

## II. BÖLÜM

### DÜNYADA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

#### 1. 1970'Lİ YILLARDA DÜNYA EKONOMİSİ VE EKONOMİK BUNALIM

Dünyada, özellikle gelişmiş ülkelerde 1929 sonrasında yaşanan büyük bunalım ve ekonomik kriz, liberal ekonomik teorisinin terk edilmesine neden olmuş, 1930'lu yılları izleyen dönemde uygulanan ekonomik politikalar (Keynesçi iktisat teorisi ışığında) devletin iktisadi yaşamdaki rolünü ve ağırlığını arttırmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde devletin ekonomik yaşamdaki rolünü arttıran diğer bir etmen de değişen devlet anlayışıdır. “Sosyal refah devleti” olarak ifade edilen bu anlayış, Birleşmiş milletler bildirilerinde, giderek ülkelerin anayasalarında yer almış, 1950-70 arasında yaşanan ekonomik konjonktür de sosyal devlet anlayışının ekonomik yaşama geçirilişinin maddi olanaklarını sağlamıştır. Bu süreçte, gelişmiş ülkelerin yanı sıra az gelişmiş ülkeler de kamu desteğiyle kalkınma sürecine girmişlerdir.

1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizle birlikte iktisat teorisinde yeni arayışlara yönelinmiş, Keynesçi politikalar ve kamu girişimciliği ile kamu müdahaleciliği ciddi bir sorgulamaya tabi tutulmuştur. Neoliberalizm olarak adlandırılan iktisadi ve siyasi düşüncenin Avrupa ve Amerika'da hakim olması sonucu, geçmiş dönemlerdeki devlet müdahalesi anlayışı, yerini ekonomide liberalleşme ve serbest rekabet anlayışına bırakmıştır.

Devletin ekonomik yaşamdaki varlığının azalması ve giderek ortadan kalkması, böylece ekonomik liberalleşmenin sağlanarak rekabetçi piyasa yapılarının oluşturulması, bütçe açıklarının azaltılması, sermayenin tabana yayılması vb. çok yönlü amaçlar için özelleştirme hemen hemen bütün ülkelerde bir politika ve yönetim olarak ağırlık kazanmıştır<sup>53</sup>.

1970'li yılların sonlarına doğru gelişme yolunda olan ülkelerin büyük çoğunluğunda ve özellikle Afrika ve Lâtin Amerika ülkelerinde, büyük bir “döviz darboğazi” ortaya çıkmıştır. Ödemeler bilançosundaki bu döviz sıkıntısını gidermek

<sup>53</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1994 KİT Genel Raporu, Ankara 1996, s.263

için ülkeler, 1944 Bretten Woods sistemi ile kurulan finans kurumları IMF ve dünya Bankası'na başvurmuşlardır. Her iki uluslararası finans kuruluşu, yardım talep eden ülkelere, serbest piyasa ekonomisini geliştirmelerini ve bu arda Dünya Bankası'nın terminolojisi ile "kamu sahipli kuruluşları" (government owned enterprises) diğer bir deyişle kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirmelerini önermişlerdir. IMF ve Dünya Bankası, "özelleştirme" tavsiyesiyle bir ideolojik yaklaşım içinde bulunmamışlar, KİT'lerin düşük performansı ve etkinlikten uzak üretim yapıları dolayısıyla özelleştirilmeleri gerektiğini vurgulamışlardır<sup>54</sup>.

## 2. DÜNYADA GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI VE DENEYİMLERİ

Dünya ülkelerinde ilk özelleştirme denemesine, 1970'li yıllarda Şili'de başlanmıştır. 1979'da İngiltere'de Thatcher Hükümeti'nin iş başına gelmesiyle birlikte bu ülke başta olmak üzere sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan ülkelerde özelleştirme hareketleri hız kazanmıştır. Batılı sanayileşmiş ülkelerden oluşan OECD üyelerinden çoğunda (1985 yılında), otomobil, petrol ve gemi inşa sanayileri dışında havayolu, kömür, elektrik, gaz, posta, demiryolu, çelik ve haberleşme sektörlerinde kamunun hissedilir bir ağırlığı bulunmaktaydı<sup>55</sup>.

1980'li yıllardan itibaren sanayileşmiş ülkelerden Almanya, ABD, Hollanda, Yeni Zelanda, Avustralya, İtalya, Fransa, İspanya, Japonya. Orta Doğu Avrupa ülkelerinde Çek ve Slovakya (1.1.1993'den), Polonya, Macaristan ve önceki Demokratik Almanya; gelişme yolunda ülkelerden Asya'da Bengaldeş, Tayland, Malezya, Sri Lanka, Endonezya; Latin Amerika'da Şili, Arjantin, Brezilya, Peru, Venezuela ve Meksika ile bir çok Sahra Altı ve Karayip ülkesi özelleştirme programlarını yürürlüğe koymuşlardır. Çünkü, özellikle gelişme yolunda ülkeler buna mecbur kalmışlardır. Yapılan araştırmalara göre 25 gelişme yolunda olan ülkenin 21'de kamu kuruluşları, kamu finansman açıklarının % 48'den sorumlu bulunmuşlardır. 1981-1982 yıllarında ise KİT'lerin bu ülkelerin dış borçlarında çok önemli paylarının olduğu ortaya çıkmıştır<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Rıdvan KARLUK, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Esbank Yayın No: 5 İst. Mart 1996, s.143

<sup>55</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. s.143,144

<sup>56</sup> Halit SUIÇMEZ, Şevket YILDIRIM, Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, MPM Yayın No: 508, Ankara 1993, s.41

Özelleştirmeye, bazı ülkelerde bu arada Şili, Jamaika, Meksika, Filipinler, Polonya, Togo ve İngiltere’de öncelikle küçük ve orta çaplı kamu iktisadi kuruluşlarından başlanmıştır. Bu kuruluşlar, rekabetçi bir yapıdadırlar. Bu nitelikteki şirketlerin satışları kolay ve hızlıdır. Çünkü, çok az miktarda bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç gösterirler, asgari seviyede politik risk taşırlar, yerel özel sektör tarafından kolaylıkla satın alınabilirler veya yabancı sermayenin katkısına gerek bırakmazlar. Hız, özelleştirme sürecinde çok önemlidir. Çünkü böylece, hisse senetleri etkin bir şekilde değerlendirilebilir ve KİT’lerin hükümet üzerinde mali ve idari yükleri kısa sürede ortadan kaldırılabilir. Ayrıca bu şekilde, daha büyük özelleştirmeler için tecrübe sahibi olunur<sup>57</sup>.

Dünyada, az sayıda ülkede mesela Arjantin ve Brezilya’da, özelleştirmede öncelik büyük ölçekli KİT’lere verilmiştir. Bu tip özelleştirmeler karmaşıktır, zaman kaybına yol açar. Eğer kamu hizmeti veren gaz, elektrik, su gibi sektörlerde özelleştirme yapılıyorsa, özelleştirmeden sonra rekabetçi bir ekonomik ortamın yaratılması için bazı düzenlemeler gitmek gerekir. Ayrıca büyük ölçekli KİT’lerin özelleştirilmesi karmaşık finansman tekniklerine ihtiyaç gösterir. İşsizlik konusunda da gerekli tedbirlerin alınmasını zorunlu kılar. Aksi takdirde, işçiler ve işçi sendikalarının tepkilerini çeker. bütün bunlara rağmen büyük KİT’lerin öncelikle özelleştirilmelerinin de bazı avantajlı yanları vardır. Önce, hükümetlerin özelleştirme konusundaki açık niyetini ortaya koyar. Yabancı yatırımcılara, yatırım yapma imkanı sağlar. Büyük zarar eden KİT’lerin özelleştirilmesiyle, bunların kamu finansman dengesine olan olumsuz etkileri azaltılır<sup>58</sup>.

Dünya ekonomisinde özelleştirme hareketlerin başladığı 1980 yılından 1991 yılına kadar geçen 11 yıllık süre içinde toplan 6.832 kamu kuruluşu özelleştirilmiştir. bunun yaklaşık %70’i sanayileşmiş ülkelerde gerçekleştirilmiştir. Toplam 6.892 özelleştirmenin %66’sını oluşturan 4.500’ü, önceki Doğu Almanya’dadır. Daha sonra %12 oranı ile Latin Amerika ve Karayip (804) ile diğer Doğu Avrupa ülkeleri (805), %5 ile Sahra Altı ülkeleri (373), %12 ile OECD üyeleri (170) ve Asya ülkeleri (122) ve %1 ile de Orta Doğu ve kuzey Afrika ülkeleri (58) gelmektedir. Aynı dönemde

<sup>57</sup> Halit SUIÇMEZ, a.g.e. s.45-46

<sup>58</sup> Selahattin ÖZMEN, Türkiye’de ve Dünya’da KİT’lerin Özelleştirilmesi, Met/er Matbaası, İst, 1987, s.81-83

gelişme yolunda olan ülkelerde 2.162 özelleştirme yapılmıştır. Bu grupta % 37 ile Latin Amerika ve Karayip (804) ve Doğu Avrupa ülkeleri (805) ilk sıralarda yer almıştır. Daha sonra %17 ile Sahra Altı Afrika (373), % 6 ile Asya (122) ve % 3 ile de orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri (58) diğerlerini izlemiştir<sup>59</sup>.

Bazı gelişme yolunda olan ülkelerde ve özellikle Latin Amerika'da KİT'lerin sayısı hızla azaltılmıştır. 1984'den itibaren Meksika'da 1.155 KİT'ten, haberleşme, havayolu, şeker, madencilik, imalat sanayii ve servis hizmetlerindeki 400'ü satılmış, 400'ü ise ya birleştirilmiş veya yerel yönetimlere transfer edilmiştir. Şili, 1973 yılından bu yana 524 KİT'ten 23'nü özelleştirmiş ve 1973 yılında GSMH içindeki KİT üretim payı dolan %39'u, 1989'da %12'ye düşürmüştür. Jamaika, mevcut KİT'lerin %20'ni satmıştır. Arjantin ve Venezuela ise, telefon şirketleri dahil havayolu ve büyük ölçekli KİT'leri özelleştirmişlerdir<sup>60</sup>.

Gelişme yolunda olan ülkelerde özelleştirme adediyle, özelleştirmenin GSMH içindeki payı arasında doğru orantılı bir ilişki yoktur. Mesela 1990 yılı itibariyle Şili'de KİT'lerin miktarında %75'lik bir indirim gerçekleşmiş fakat KİT'ler, GSMH içinde 1990 yılında %12'lik paya sahip olmuşlardır. Jamaika 1980-1991 döneminde KİT'lerin sayısı %14 azalmış, GSMH içinde 1990'da %5.8'lik paya sahip olmuştur. Meksika'da bu oranlar %37 ve %3.5, Togo'da %36 ve %2.4, Arjantin'de %5 ve %1.4, Tunus'ta %12 ve %0.8, Nijerya'da %26 ve %0.1'dir. 1980-1991 dönemindeki 11 yıllık sürede yukarıda adı geçen ülkelerde KİT'lerin sayısında meydana gelen yüzde azalışa rağmen 1990 yılı GSMH'nın ancak küçük bir oranını temsil etmesi, özelleştirilen KİT'lerin genelde küçük işletmelerden oluşmasındandır. Fakat son beş yıl içinde, bu eğilimde önemli bir değişiklik gözlenmektedir. 14 sanayileşmekte olan ülkede, haberleşme, enerji üretimi, bankacılık, petrokimya, madencilik, demir-çelik gibi sektörlerde büyük çaplı özelleştirmelere gidilmiştir. 1988-1991 yıllarında 100 milyon ABD doları üzerinde gelişme yolunda ülkelerde gerçekleştirilen özelleştirmeler<sup>61</sup>. (?)

Özelleştirme gelirleri, bazı gelişme yolunda olan ülkelerde ve özellikle Latin Amerika'da önemli boyutlara ulaşmıştır. Çünkü bu ülkelerde büyük KİT'lerin satışı

<sup>59</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e s.146

<sup>60</sup> Işın ÇELEBİ, Yeni Bir Düzen Anlayışı Özelleştirme, Milleyet Yay. İst 1995, s.213 vd.

<sup>61</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. s.148

gerçekleştirilmiştir. 1980-1991 döneminde özelleştirmeden sağlanan gayri safi gelirler, Meksika’da 8.350 milyon dolar, Şili’de 3.400 milyon ( 1973-1991 dönemi), Brezilya’da 3.071, Venezüella’da 2.000, Arjantin’de 1.500, Filipinler’de 310, Jamaika’da 230 ve Malezya’da 188 milyon ABD dolarıdır. Bunlar “gayri safi” gelirdir. Şüphesiz net gelirler bu değerlerden daha düşüktür. Çünkü, ödenmemiş borçlar ve vergiler ile özelleştirme giderleri, net gelirleri azaltmaktadır. Kısa dönemde net gelirler yukarıdaki sebeplerden dolayı negatif bile olabilir. Fakat burada önemli olan, özelleştirme ile birlikte KİT’lere yapılan kamu transferlerinin azalması ve bunun da kamu finansmanına olumlu yönde yaptığı katkıdır. Mesela Meksika’da 1988 yılı itibariyle kamu transferlerinin miktarı %50 oranında azalmış ve 1982’den sonra ekonomide uygulanan istikrar politikaları ve özelleştirme dolayısıyla 4 milyar dolarlık tasarruf sağlanmıştır<sup>62</sup>.

Dünya Bankası, 1981 yılından itibaren dünya ülkelerindeki özelleştirme programlarını mali yönden desteklemeyle başlamıştır. 1981-1992 yılları arasında Banka 67 ülkedeki özelleştirme programını 182 Banka operasyonu ile desteklemiştir. Bunun yarıya yakın kısmı Sahra Altı Afrika ülkelerindedir: 95 operasyon 40 adedi Latin Amerika ve karayipler 19’u Avrupa, 12’si Güney Asya, 9’u Uzak Asya ve Pasifik ve 7 operasyonda Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesinde yapılmıştır. Borçlanma araçları olarak operasyonlar ayrılığında, 71 operasyon yapısal uyum borçlanması (SAL), 43’ü sektörel uyum borçlanması (SECAL), 31’i teknik-yardım borçlanması (TAL), 18’i kamu teşebbüsleri reform borçlanması (PERL) ve 19’da diğer yatırım operasyonları kapsamındadır. 1981 mali yılında banka özelleştirme ile ilgili 1 operasyonu desteklerken, 1982 ve 1983’de 2, 1984’de 7, 1985’de 10, 1986’da 11, 1987’de 23, 1988’de 23, 1989’da 21, 1990’da 37, 1991’de 29 ve 1992’nin ilk yarısında 16 operasyona borç ve kredi vermiştir<sup>63</sup>.

Dünya ülkelerinde özelleştirme, sermaye piyasalarının gelişimine katkıda bulunmuştur fakat bu sermaye piyasaların geliştirilmesi, hiç bir zaman özelleştirmenin bir amacı olmamıştır. Birçok ülkede özelleştirme, mali piyasaların büyümesine ve gelişmesine katkı sağlamıştır. Mesela Şili, Fransa, Jamaika, Japonya, Nijerya ve

<sup>62</sup> Cevat KARATAŞ, Ziya ÖNİŞ, Dünya’da Özelleştirme ve Türkiye, Tüses Yay. İst 1994, s.109-112

<sup>63</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. s.150

İngiltere’de hisse senedi sahiplerinin miktarı artmış ve toplam pazar kapitalizasyon, özelleştirme sebebiyle yükselmiştir. Fakat gelişme yolunda olan ülkelerde piyasanın sağ olması satılacak KİT’lerin genelde zarar etmesi ve sermaye piyasası için uygun şartlarda pazarlanması gibi sebeplerle bu yöntemin kullanılması başarılı olamamıştır. Şili, Fransa, Nijerya ve İngiltere, sermaye piyasalarında özelleştirilen KİT sayıları açısından önde gelen ülkeler arasındadır. Nijerya (16) hariç diğerlerinde sermaye piyasalarında satılan kuruluş sayısı 14’tür. En fazla miktarda satışı, 76.5 milyar dolar ile Japonya ve 51.7 milyar dolar ile de İngiltere gerçekleştirmişlerdir. Bu şekilde hisse senedi satışıyla İngiltere’de 7.400.000, Fransa’da 5.000.0000 ve Japonya’da 1.670.000 kişi, satılan KİT’lerin pay sahibi olmuşlardır. Böylece özelleştirme ile servetin tabana yayılması amacı başarıya ulaşmıştır<sup>64</sup>.

Dünya ülkelerindeki özelleştirme hareketleri toplu olarak incelendiğinde, başarılı örnekler daha çok yüksek ve orta gelir seviyesindeki ülkelerde görülmektedir. Düşük gelir gruplarına dahil ülkelerde özelleştirme programını başlatmak ve başarıya ulaştırmak çok zordur. Çünkü, yeterli tasarruf ve sermaye birikimine sahip olmayan bu ülkelerde, özelleştirilecek KİT’leri satmak mümkün değildir. Ayrıca bu ülkelerin, sanayileşmenin belli bir aşamasına gelene kadar, KİT’lerden beklentileri vardır. Buna rağmen bazı gelişme yolunda ülkelerde özelleştirmenin başarıyla uygulandığına da şahit olunmaktadır. Mesela Bangladeş’te özelleştirilen tekstil kuruluşları, kamu şirketlerine göre çok daha karlı çalışmaktadırlar<sup>65</sup>.

Dünya ülkelerinde özelleştirme ili birlikte, işten çıkarma veya işsizlik konusu da gündeme gelmiştir. Çünkü genelde KİT’lerde, bir aşırı istihdam söz konusudur. Özelleştirme, bu aşırı istihdamda bulunan kuruluşlardaki bazı işçilerin işlerinden olmalarına sebep olabilmektedirler. Dolayısıyla sendikalar, özelleştirmelere tepki göstermektedirler.

Arjantin, Japonya, Meksika, Yeni Zelanda, Tunus, İngiltere gibi ülkelerde KİT’lerin satışı ancak buralarda çalışan iş gücünün azaltılması programıyla birlikte mümkün olmuştur. Fakat bazı ülkelerde işçiler ile işçi sendikalarının karşı koyması yüzünden özelleştirme programları, ya gecikmelerle uygulamaya konabilmiş ya da

<sup>64</sup> SUIÇMEZ a.g.e. s.33 vd.

<sup>65</sup> Cevat KARATAŞ,Ziya ÜNİŞ a.g.e. s.51 vd.

tamamen tehir edilmiştir. Bu ülkeler arasında Bangladeş, Hindistan, Sri Lanka ve Tayland sayılabilir<sup>66</sup>.

Özelleştirme ile birlikte aslında geçici bir işsizlik söz konusu olsa bile, yeni yatırımlar ve mevcut işletmelerin daha etkin kullanımı sonucunda işgücünün tamamı yeniden istihdam edilebilmektedir. Mesela Latin Amerika ülkelerinde haberleşme, Filipinler ve Tunus'ta otel özelleştirmelerinde istihdam seviyesi artmıştır. Şili ve İngiltere'de özelleştirme sonrasında meydana gelen büyüme sonucunda işsizlik ortaya çıkmamıştır. Meksika'da oto parçaları sektöründe özelleştirme sonrasında istihdam seviyesi %30 yükselmiş, Nijer'de özelleştirilen bir tekstil kuruluşunda işçi istihdamı artmıştır. Almanya'da ise özelleştirmeden sorumlu kuruluş "Treuhand", satış sözleşmelerine mevcut işçilerin işlerini koruyacaklarına ilişkin hükümler koymaktadır.

Özelleştirmenin işsizliğe yol açmadan gerçekleştirilmesinde bazı ülkeler, satılan kuruluşların hisse senetlerinden %5-20 arasındaki kısmını, çalışanlarına düşük fiyatlarla ve uzun dönemli kredili olarak devretmektedirler. Şili'de özelleştirilen kuruluşlarda çalışanlar, hisse senetlerini %5-10 arasında ucuz alabilmekte ve hisselerin %50'ne kadar uzun vadeli olarak devlete borçlanabilmektedirler. Nijerya'da KİT hisselerinin en az %10'u çalışanlarına rezerve edilmekte, benzer uygulamalara Arjantin, Jamaika, Pakistan, Polonya ve Venezüela'da da raslanılmaktadır<sup>67</sup>.

Kısaca belirtmek gerekirse, dünya ülkelerinde özelleştirilen kuruluşlardaki satışlar canlanmakta, hisse senetlerinin fiyatları yükselmekte, kaynak kullanımında etkinlik sağlanmakta, fiziki ve insan gücündeki israfa yönelik kullanım asgariye indirilmekte, sermaye yapısı düzeltilmekte, yatırım harcamaları çoğalmakta, marjinal verimlilik yükselmekte ve bütün bunların sonucunda büyüme ve karlılık artmaktadır.

## **2.1. Amerika ve Avrupa Ülkelerindeki Özelleştirme Uygulamaları:**

### **2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri**

#### **2.1.1.1. Kamu Sektörünün Yapısı**

Amerika Birleşik Devletleri, batılı ülkelerin aksine havacılık şirketlerine, demir çelik işletmelerine sahip değildir ve otomobil üreticiliği de yapmamaktadır, radyo ve

<sup>66</sup> Veysel ATASOY, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Nural Matbaası, Ankara 1993, s.191 vd.

<sup>67</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. s.152

televizyon kanallarına da sahip değildir. Sadece 2 demiryolu taşımacılık şirketi vardır. Bu iki şirketin yanında iflas eden, ancak faaliyetinin devamında kamu yararı görülen işletmelerin satın alınması sonucu bir çok şirketin yer aldığı görülmektedir. Sosyal refah politikasının bir sonucu olarak kurulmuş dini ve yardım kurumları, sigorta şirketleri kamu sektörü içinde yer almaktadır<sup>68</sup>.

Sosyal araştırma ve tahminler merkezi (Centred' Observation et de Prospective Socides "C.O.P.S) tarafından yapılan, Avrupa'da özelleştirmelerin yoğunlaşmaya başladığı 1980 yılı baz olarak alınan ve ekonominin 4 temel sektöründe kamunun ağırlığını tespiti yönelik araştırma sonucunda, enerji, taşımacılık, haberleşme ve temel endüstriler sektörlerinde A.B.D'de kamu sektörünün ağırlığı sadece % 15'dir. Bir başka deyişle A.B.D. dünyada en az seviyede kamu işletmeciliği yapan ülkedir<sup>69</sup>.

A.B.D'inde kamu sektörü kısmi bir sınırlamaya rağmen hacim olarak çok önemli bir yer tutmakta ve aynı zamanda federal devlet, mahalli hükümet ve belediye seviyesinde de faaliyet göstermektedir. New-York şehrinin bütçesi, Fransa bütçesi ile karşılaştırılabilecek bir büyüklüğe sahiptir<sup>70</sup>.

#### **2.1.1.2. Özelleştirme Politikası**

Özelleştirme konusu son 10-15 yıl içinde Amerika'da siyasal nutukların, federal düzeyde yürütülen kamu politikalarının ve özellikle federe devletlerin ve şehir yönetimlerinin kamu politikalarının odak noktasını teşkil etmektedir. Halen Birleşik Devletler'e mal ve hizmet üretimi konusunda kamu sektörü ile özel sektörün müdahale alanlarını ayıran sınırların sistematik bir şekilde incelenmesi konusunda önemli bir uygulama mevcuttur. Bu uygulama geleneksel iki temele dayanmaktadır. İlk olarak, yıllık raporlarda sık sık işlenen fikir, Federal Yönetim'in devasa bir duruma geldiği, verdiği hizmetlere göre vergi bulunduğu görüşüdür. İkincisi ise kamu sektörünün kendi geleneksel sınırları içinde kalmasının ve özel sektörün rolünün genişlemesinin, kamu hizmetlerinin işleyişini büyük çapta iyileştireceğine, hizmetten yararlananların beklentilerine daha iyi bir şekilde cevap vereceğine, bunların

<sup>68</sup> Halit SUIÇMEZ, a.g.e. s.41-42

<sup>69</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. s.13

<sup>70</sup> COINTREAU, Edouard, Privatisation l'artet les manieres, C.O.P.S/l'Harmattan, Imprimeur a Langres, 1986 s.35

ihtiyaçlarını karşılarken muhtelif işletmeler arasında bir tercih yapabileceğine olan inançtır<sup>71</sup>.

A.B.D’inde özelleştirme fikrinin başarı şartlarını meydana getiren dört neden mevcuttur. İlk olarak kamu harcamalarının azaltılması zorunluluğu ve kongrenin vergi gelirlerini artırma yolundaki teşebbüslere karşı çıkmasıdır. İkinci olarak, federe devletlerin kabul ettikleri kamu harcamalarının ve vergilerin azaltılmasını gerektiren kanunlar. Üçüncü olarak, yıllardır yürürlükte olan bir takım mali hükümlerin kamu hizmetlerinin doğrudan yürütülmesine ve özellikle bayındırlık hizmetlerine daha fazla iştirak etmeye zorlaması. Dördüncü olarak da, federe devletlerin yürüttükleri bütün hizmetler bakımından antitröst mevzuatına uymaya mecbur tutulmaları. Özellikle bu karara dayanarak bir çok işletme şehir yönetimlerin temizlik ve çöp toplama gibi alanlarda antitröst hükümlerini ihlal ettikleri gerekçesiyle 250 civarında dava açmışlardır<sup>72</sup>.

### ***2.1.1.3. Özelleştirme Uygulamaları***

Federe devletlerde, özellikle şehir yönetimleri düzeyinde özelleştirme hareketi çok eski tarihlere dayanmaktadır. Bu konuda en canlı örnek olarak 1932 yılından itibaren çöp toplama işini özel şirketlere bırakan San Fransisco gösterilmektedir. 1979 yılında yapılan bir araştırma ile o tarihte San Francisco’da oturan bir kişi çöplerin toplanması için 40 dolar verirken, New York’da belediye tekelinde yürütülen bu hizmet için, orada oturan bir kişi belediyeye 297 dolar verdiğini tespit itmektedir. Bununla beraber, 20 yıldan bu yana mahalli kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi tamamen başka bir boyut kazanmıştır. Halen şehirler ve federe devletler düzeyinde; su dağıtımı, temizlik, genel park ve bahçelerin bakımı, şehir içi taşımacılık hizmetleri, yangınla mücadele, sokakların bakımı ve hatta hapishanelerin yönetimi geniş çapta özelleştirilmiştir<sup>73</sup>.

Federal düzeyde ise özelleştirme uygulamaları daha yakın bir zamanda meydana gelmiştir. Federal düzeydeki kamu hizmetlerin ve sınırlı sayıdaki devlet işletmesinin özelleştirilmesi özellikle Başkan Reagan’ın yönetim politikasının ana ilkelerinden biri olmuştur. Bu amaçla REAGAN 25 Şubat 1982 tarihinde başkanlığı

<sup>71</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. s.220

<sup>72</sup> Halit SUIÇMEZ, a.g.e. s.41

<sup>73</sup> Ridvan KARLUK, a.g.e. s.144

bağlı olarak Federal Devlet'in malı olan bir takım mülkleri özelleştirme ile görevli bir çalışma grubu kurmuştur. Bu komisyonun yaptığı çalışma sonucu hazırlanan raporda 3 yıl içinde gerçekleştirilmesi ön görülen özelleştirmelerden 28,3 milyon dolar gelir elde edilebileceği ifade edilmiştir. 1988 bütçe tasarısında da bazı petrol mülklerinin ve sahalarının Armtrac Demiryolu şirketinin ve kamu hizmetlerinin özel şirketlere devredilmesi önerilmiştir<sup>74</sup>.

ABD'de Posta hizmetlerinin özelleştirilmesi bütün Dünya ülkeleri için dikkati çekici bir uygulama olmuştur. Uzun yıllar bir tekel olma avantajını kullanan U.S. Postal Service' ve rakip olarak 1979 yılında kurulan DHL, Federal Express, United Parcel Service ve Emerwordwide gibi şirketlere sadece acil posta taşıma izini verildiğinde, kamu servisinin bu pazardaki payı %12'ye düşmüştür. Buna karşılık normal kuryede tekel halen devam ettirilmektedir. Sonuç da özel şirketlerin taşıdığı koli miktarı daha fazladır, hem de bu taşımaları emniyetli ve daha seri gerçekleştirmektedirler. Kamu kuruluşunun zarar etmesine karşılık, özel kuruluşlar kar etmektedirler<sup>75</sup>.

ABD'de önemli bir özelleştirme, demiryolu taşımacılığı yapan Consolidate Rail Corporation (Conrail)'ın 1987 yılında özelleştirilmesidir. Federal hükümet CONRAIL'i açık artırma ile satmıştır. Ancak satış kolaylıkla gerçekleşmemiştir. Satış kongre tarafından reddedilmiş, ancak satışın blok olarak değil, halka satılması şartıyla kabul edilmiştir<sup>76</sup>.

Dikkati çeken diğer bir özelleştirme uygulaması da sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesidir. Sağlık kesimi ise halkın özelleştirmeye en çok duyarlı olduğu konudur. Özel kişiler sağlık giderlerinin son 20 yıldaki hızla artmasına müsaade edilmesinin mümkün olamayacağını anlamış görünmektedirler. Çeşitli çözüm yolları denenme aşamasındadır. Hastaların ihtiyaçlarına, giderek artan özelleştirmenin daha iyi cevap vereceğine olan inanç, toplumda da kabul görmektedir. Humana, Hospital Corporation of America veya American Medical International gibi hastahane

<sup>74</sup> Halit Suiçmez, a.g.e. s.41

<sup>75</sup> Veysel Atasoy, a.g.e. s.221

<sup>76</sup> COINTREAU, a.g.e. s.35-36

yönetimleri belediye hastahanelerini ve hatta George Washington Üniversitesi'ninki gibi bir çok üniversitenin sağlık merkezlerini satın almaktadırlar<sup>77</sup>.

Görüldüğü gibi ABD'de, kamu sektörünün çok geniş olmamasına rağmen, geniş bir özelleştirme faaliyeti gözlenmektedir. Bu özelleştirmeler, Federal Devlet'ten, federe devletlere, şehir yönetimlerinden belediyelere kadar her seviyede gerçekleşmektedir. Özelleştirme kapsamına hastahanelerden hapishanelere kadar her türlü kamu kurumu ve şirketler, çöp toplama hizmetlerinden meteoroloji ve hava trafiği hizmetine kadar her türlü kamu hizmeti girmektedir. Sonuç olarak ABD'da kamu sektörü ile özel sektör arasında hiç bir sınır kalmamakta, kamu hizmeti anlayışı hemen hemen ortadan kalkmaktadır.

### **2.1.2. İngiltere**

Dünya ülkelerindeki ilk sistematik ve kapsamlı özelleştirme programını, ilk defa İngiltere uygulamaya koymuştur. 1979 yılında, 1945'den sonra izlenen temel ekonomi politikaları tamamen terk edilmiştir. Hükümetin ekonomik stratejisinde "özelleştirme", anahtar bir rol üstlenmiştir. Mrs. Thatcher, kamunun genel ekonomi içindeki payının azaltılmasına, buna karşılık özel sektörünün rolünün artırılmasına birinci önceliği vermiştir. Mart 1992 tarihine kadar 46 temel ( ve düzinelerce küçük) kamu kuruluşu özelleştirilmiştir. Böylece, kamu sektöründeki özelleşme oranı üçte ikiye ulaşmış ve özelleştirilen şirketlerde çalışan 920.000 çalışan özel sektöre devredilmiştir. Özelleştirilen kuruluşların önemli bir kısmı, ekonominin rekabetçi alanlarında faaliyet göstermekteydiler. Ayrıca özelleştirme, haberleşme, gaz, su ve elektrik gibi "doğal tekeller" in bulunduğu ve kamu hizmeti veren alanlara da genişletilmiştir. Bu alanlarda rekabet olmadığı için, yeni "zorunlu düzenleyici" uygulamalara gidilmiş, bu durum fiyatların düşmesine ve tüketicilerin daha kaliteli hizmet almasına yol açmıştır. Mesela Mart 1992'de, British Gas'ın sanayi müşterilerine vermiş olduğu gazın fiyatı, son 5 yıl içinde reel olarak %29 oranında düşmüştür. Büyük elektrik tüketicileri, daha iyi hizmet veren ve/veya daha ucuza elektrik sağlayan kuruluşlardan mal ve hizmet almaya başlamışlardır. British Telecom'ın fiyatları, özelleştirmeden sonra, reel olarak %27 oranında ucuzlamıştır. Bütün bunlara ek olarak, 15 yıl öncesinde %77 olan genel telefon oranı, ülke çapında

<sup>77</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. s.222

%96'ya ulaşmıştır. BT'nin özelleştirilmesinden sonra, genel telefon oranı %25 oranında artmıştır<sup>78</sup>.

Kamu hizmeti veren gaz, su, elektrik ve haberleşme gibi alanlarda faaliyet gösteren kamu kuruluşları özelleştirilirken, Hükümet tüketicilerin, özel sektör tekeli oluşmasından dolayı zarara uğramaması için bazı düzenlemelere gitmiştir. Bu amaçla, bu şirketlerin ancak enflasyon oranı kadar veya ondan daha az bir oranda ürünlerine zam yapabileceklerini karar altına almış ve böylece tüketicileri korumuştur. Bu sistemle İngilizler, “fiyat formülü” (price formula) demektedirler. mesela BT, bu formül çerçevesinde özelleştirmeden bu yana temel fiyatlarını %27 oranında ucuzlatmıştır. Aynı şekilde British Gas'da, dahili tüketicilere sunduğu malın fiyatını %13 oranında indirmiştir. bu konudaki tek istisna su şirketlerine aittir. Ağır yatırım maliyetlerini karşılayabilmek ve istenilen standartta su temin edilmek için, kısa dönemde fiyat artışları enflasyonun bir miktar üzerinde seyretmiştir<sup>79</sup>.

Özelleştirme konusunda Batı Dünyasında ilk modern uygulama, 1979 yılında İngiltere'de, muhafazakarların işbaşına gelmesiyle başlamıştır. Mrs. Thatcher Hükümetinin seçim beyannamesinde bu konuda yer alan taahhütler, 1979 yılından itibaren yavaş yavaş yerine getirilmeye başlanmıştır. Hükümet Programında devlet kuruluşlarının özel sektöre devri, ekonomide kamunun payının azaltılmasında ve özel sektörün geliştirilmesinde en önemli araç olarak görülmüştür. Özelleştirme ile birlikte devlet, kiracılarına, oturdukları evleri satın alma haklarını tanımıştır. Thatcher Hükümeti, 1979 yılında Batılı sanayileşmiş ülkeler arasında ekonomide en fazla kamu sektörüne sahip olan İngiltere'nin, 1990 yılında bu oranı en düşük seviyeye indirmeyi hükümet programına, 1979'larda koymuştur. Bu hedefi zaman içinde büyük ölçüde tutturmuştur. İngiltere'deki özelleştirme hareketinin diğer ülkelerde olduğu gibi temel amacı, ekonomide “rekabet” ve “etkinliği” arttırmaktır. İngiliz hükümeti'ne göre bu etkinlik, serbest piyasa ekonomisi güçleri tarafından devletten daha iyi bir şekilde sağlanmaktadır. Çünkü rekabet, müşteriler tarafından talep edilen mal ve hizmetlerin en düşük ekonomik maliyet ile sağlanmasında en iyi yoldur. Tüketicilerin serbest bir şekilde oluşmuş iradeleri tarafından belirlenen tercihler, şirketler üzerinde serbest

<sup>78</sup> Rıdvan KARLUK; a.g.e., s.154

<sup>79</sup> Halit SUIÇMEZ, a.g.e., s.42-43

piyasa mekanizması kanalından etki ederek, onların etkinliklerinin artmasına katkıda bulunmaktadır<sup>80</sup>.

İngiltere’de özelleştirmenin başladığı 1979 yılından daha önce devletleştirilmiş şirketler, GSMH’nın anda birini, toplam yatırımların ise yedide birini karşılıyorlardı. Bu elli kamu kuruluşu, ekonominin ulaşım, enerji, haberleşme, demir-çelik ve gemi inşa sektörlerinde faaliyet gösteriyor ve 1.5 milyon kişiye istihdam imkanı sağlıyorlardı. Bu büyüklük ve önemlerine rağmen verimlilikleri düşük sermayelerine göre karları az veya yok, işgücü maliyetleri yüksek, buna karşılık ürettikleri mal ve hizmetlerden şikayetler çoktu<sup>81</sup>.

Bütün bu olumsuz gelişmelerde hata, yönetim ve işçilerde değil, “sistem” de idi. Çünkü kamu sektörü, devamlı olarak bürokratik ve politik müdahalelere açıktı. Sosyal ve ticari amaçlar birbiri içine geçmiş olduğu için bu durum, her iki amaca da zarar vermekte idi. Şirketlerin finansman zorlukları, onların yatırım programlarını tamamlayamamalarına ve kaynak tahsis sorunlarına yol açıyordu. Kamu kuruluşlarının hükümetten talepleri ise, tamamen ticari amaçla da olsa kamu harcamalarını arttırıyor gerekçesi ile red ediliyordu. Bütün bu sebepler, 1979 yılında işbaşına gelen yeni hükümetin kamu kuruluşlarını özelleştirme programına almasında önemli rol oynamıştır.

İngiltere’de 1979’da başlayan ve halen devam eden özelleştirme hareketi, toplumdaki iki önemli kesim olan tüketiciler ve çalışanlar ile birlikte şirketler ve genel ekonomi açısından faydalı sonuçlar yaratmıştır. Tüketiciler, özelleştirme ile birlikte ortaya çıkan etkinlik sonucunda aynı para ile daha kaliteli ve bazen daha ucuz mal ve hizmeti daha çok çeşit arasından seçerek satın alma imkanına kavuşmuşlardır. Özelleştirilen şirketler, değişen müşteri taleplerine daha kısa sürede uyum göstermişler ve piyasaya yeni ürün çıkarmada daha başarılı olmuşlardır. Çalışanlar, açık ve belli amaçları bulunan şirketlerde üretime katkıda bulunmaya başlamışlardır. Özelleştirme, işçilerin verimlilik yükselişlerinden doğan hasıla artışından kendilerinin de yararlanacakları bir ortamda çalışmalarına yol açmıştır. Özelleştirilen şirketlerde verimlilik ve karlılığın artması, ekonomide büyümeyi hızlandırmıştır.

<sup>80</sup> Cevat KARATAŞ-Ziya ÖNİŞ, a.g.e., s.8

<sup>81</sup> Cevat KARATAŞ-Ziya ÖNİŞ, a.g.e., s.8

Cable and Wireless, British Aerospace, Amersham International ve The National Freight Consortium gibi kamu şirketlerinin karları, özelleştirilmeden sonra önemli ölçüde yükselmiştir. Son yıllarda özelleştirilen British Telecom, telefon tesisi için bekleme sürecini ortadan kaldırmış, Jaguar şirketi ürünlerinin kalite ve satışını yükseltmiştir. British Gas ise karını arttırmıştır<sup>82</sup>.

Bu ülkedeki özelleştirme faaliyetlerinin özel amaçlarından biri, özelleştirilen şirketlere ait hisse senetlerinin şirketlerde çalışanlar ile halk tarafından satın alınmasını teşvik ederek mülkiyetin tabana yayılmasını sağlamaktır. Böylece Hükümet, refahın daha geniş halk kitlelerine ulaşmasını, çalışanlar ile işverenler arasında eskiden beri mevcut olan ayırımın giderilmesini ve kişilere doğrudan İngiliz sanayinin başarısına katkıda bulunma imkanının verilmesine hedef almıştır<sup>83</sup>.

1979 yılından bu yana başarı ile uygulanan bu programın sonunda İngiltere’de özel girişimci sayısı hızla artmıştır. Mesela, Trustee Saving Bank (TSB) ve British Gas’ın hisse senetlerinin halka satışı ile 3 milyon kişi bu şirketlere ortak olmuştur. Bunun anlamı, 1979 yılından sonra hisse senedi sahiplerinin miktarı üç kat artmıştır. 1979’dan bu yana İngiltere’de sermaye piyasasında satılan 14 kamu kuruluşunun hisselerinden 7.400.000 kişi yararlanmıştır. Diğer bir deyişle 7.5 milyon İngiliz yeni hisse sahibi olmuştur. 1979 yılında 3 milyon kişi hisse senedi sahibi iken, 1992’de bu rakam 10 milyona çıkmıştır. Özelleştirilen kuruluşlarda çalışanların %90’nı, çalıştıkları şirketlere ortaklar olmuşlardır. Bunun yanında İngiltere’de yetişkin İngilizlerin %22’si hisse senedi sahibi olmuştur (1979’da bu oran %7’dir). Bunun yaklaşık %14’ü, özelleştirilmiş şirketlerin hisseleridir<sup>84</sup>.

Şüphesiz bu başarıda Hükümetin, küçük yatırımcılar ile işçilere, özelleştirilen şirketlerin pay senetlerini satın almada göstermiş olduğu destek ve teşviklerin büyük önemi vardır. Küçük yatırımcıların bu şirketlere ortak olabilmeleri için büyük çapta reklam kampanyası yapılmış ve diğer iletişim araçları ile şirketler ve hisse senetleri hakkında kamuya geniş bilgi verilmiştir. Bu kampanya esnasında satın alınmak istenen

<sup>82</sup> TÜSİAD, İngilterede Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, Yayın No: TÜSİAD-T/94,1-166, Ankara, 1993, s.41-47, 51-56

<sup>83</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. , s.192-193

<sup>84</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. , s.157

hisse senetleri, eğer mevcut miktarı aşmış ise, bu durumda öncelik küçük tasarruf sahiplerine verilmiştir.

İngiltere’de özelleştirme mekanizması, oldukça karışık bir yapıya sahiptir. bu sebeple, her kuruluşun özelleştirilmesinde kendine özgü kurallar uygulanmaktadır. Çünkü her özelleştirme olayında, farklı farklı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber İngiltere’de başlıca iki özelleştirme yöntemi uygulanmaktadır. Bunlar toptan satış ve borsada hisse senetlerinin satışı yöntemleridir.

**1. Toptan Satış:** Bu yöntemde özelleştirilecek kuruluş, tek bir şirkete veya konsorsiyuma satılmakta fakat kuruluşun yöneticilerin veya çalışanlarına bütün hisseleri satın alma hakkı tanınmaktadır. İngiltere’de genelde küçük kamu kuruluşları bu yöntem kullanılarak özelleştirilmektedir. Hükümetin izlediği politika, bu kuruluşların, yöneticiler ve çalışanlarca satın alınmasını teşvike yöneliktir (MEBOSS). Bu amaçla, yöneticilere ve çalışanlara teşvik tedbirleri uygulanmaktadır. 1992 yılında “British Technology Group” ve “Northern Ireland Generating Companies” bu yöntemde özelleştirilmiştir.

**2. Borsada Hisse Senetlerinin Satışı:** Bu yöntem daha çok kamu kuruluşlarının özelleştirilmesinde tercih edilmektedir. Çünkü bunlara geniş bir talep söz konusu olmaktadır. Hükümet bir yerde bu yöntemi, mülkiyetin tabana yayılması politikasına daha uygun bulduğu için de tercih etmektedir. Satış, ya sabit bir fiyattan veya asgarî bir fiyatın üzerinden teklif edilecek fiyatlar üzerinden yapılmaktadır. Bazı durumlarda, her ikisi de birlikte uygulanmaktadır. Hükümetin tercihi, küçük yatırımcıdan yanadır. Bu amaçla, mesela 1984 yılındaki BT’un özelleştirilmesinde geniş bir kesimin hisse senedi sahibi olabilmesi için çok geniş bir duyuruma ve yapısal düzenlemeye gidilmiş ve dolayısıyla BT’un özelleştirilme olayı dünyanın en büyük kamu teklifi olarak özelleştirme tarihine geçmiştir<sup>85</sup>.

Borsa’da satışta, İngiliz kamuoyuna sabit fiyattan satış söz konusu olduğunda Hükümet, bununla İngiliz vatandaşlarının hisse senedi satın almasını amaçlamaktadır. mesela, 1984, de BT, Gas, Water and Regional Electricity şirketlerinin özelleştirilmesinde, hisse senetleri sabit fiyattan İngiliz vatandaşlarına sunulmuştur. Fakat diğer bazı özelleştirmelerde, mesela 1990’da İngiltere ve Wales’ da iki elektrik

<sup>85</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e., s.158

santralinin satışı ile İskoç elektrik şirketlerin satışında hisseler, uluslararası teklife açılmıştır<sup>86</sup>.

İngiltere’de gerek toptan satış veya gerekse borsada hisse senetlerinin satışı yöntemi uygulansın, işletmenin yabancılarca tamamen ele geçirilmesini önlemek amacıyla hükümet, belli miktarlarda “altın hisseyi” kendi kontrolünde bırakmaktadır. bu konuda, özelleştirilen kuruluşların ana sözleşmelerine hüküm konulmakta ve bunlar daha sonrada değiştirilmektedir. Ayrıntılar, şirketlere göre farklılık göstermesine rağmen, hiçbir “kişi” veya “grup”, ister yabancı ister yerli olsun özelleştirilen şirketin % 15’ den fazlasına sahip olamamaktadır. Buna benzer uygulamalar, Fransa ve Malezya’da da vardır. Fransa’da hassas sektörler dışındaki özelleştirmelerde yabancılar, % 20’den fazla hisseye sahip olamazlar. Hassas sektörlerde bu oran daha da düşmektedir. Malezya’da bu oran % 25’le sınırlanmıştır.

Borsa satışlarında Hükümet, özellikle çalışanlara bir limite kadar ucuz fiyattan teklifte bulunmakta, çok başvuru varsa, şirketin işçilerine ve yöneticilerine öncelik tanımakta ve onları teşvik tedbirleriyle desteklemektedir. Mesela, BT’un özelleştirilmesinde ise çalışanların %99’u hisse senedi alımı için başvurmuşlar ve bunların tamamı senet almışlardır<sup>87</sup>.

Yukarıda özetlenen iki mekanizma, İngiltere’deki özelleştirmelerde esas olarak kullanılmaktadır. nadiren de olsa, özelleştirilecek olan kuruluşlar, bir araya getirilen yatırımcılara satılmaktadır.

İngiltere’de özelleştirme uygulamasında en önemli sorun, hisse senetlerinin fiyatlandırılmasında ortaya çıkmaktadır. Çünkü, satılan gerek özel sektör ve gerek kamu sektörü şirketi olsun, eğer daha önce bu şirketin hisse senetleri borsada işlem görmemiş veya kendi alanında karşılaştırma yapılabilecek bir diğer şirket yok ise, bu durumda hisse senetlerinin gerçek anlamda fiyatlandırılmasında güçlüklerle karşılaşmaktadır. Ayrıca, satışlarda sermaye piyasasında hisse senetlerinin fiyatlarının belirlendiği an ile satışların yapıldığı veya müracaatların alındığı zaman arasında meydana gelebilecek olan fiyat hareketlerini doğru tahmin etmek de, çok zor olmaktadır<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Cevat KARATIŞ-Ziya ÖNEİŞ, a.g.e. , s.9-10

<sup>87</sup> Cevat KARATAŞ-Ziya ÖNİŞ, a.g.e. , s.11

<sup>88</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. , s.199

Bu sebeple Hükümet, hem hisse senetlerinin fiyatlandırılmasında ve hem de satışların diğer yönleri hakkında doğru bilgi sahibi olabilmek için, seçilmiş profesyonel danışmanlık şirketlerinden istifade etmektedir. Çünkü, başarılı bir özelleştirmede amaca ulaşmak için, ülkede vergi ödeyenler ile yatırımcılar arasındaki hassas denge mutlaka korunmalıdır<sup>89</sup>.

İngiltere’de özelleştirme hareketleri ile birlikte ortaya önemli bir sorun çıkmıştır. Özelleştirilen şirketlerin piyasada tekel yaratmaları durumunda, bunlarla ne şekilde mücadele edileceği konusu henüz bir çözüme kavuşturulamamıştır. Nitekim daha önce özelleştirilen British Gas, British Airports ve Telecom’un satışları esnasında bunların yaratacağı özel tekellerin tüketiciler ile genel ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri uzun uzun tartışılmıştır. Bu durum, Hükümeti bir ikilem ile karşı karşıya bırakmıştır<sup>90</sup>.

Eğer tekelleri kontrol eden sıkı düzenlemeler gidilirse veya piyasa rekabete açılırsa, bu defa özelleştirilecek olan kuruluşların satış cazibeleri azalmaktadır. Dolayısıyla özelleştirmenin temel amacı olan ekonomide etkinliği arttırmak ile kuruluşların en iyi şartlarda satış amacı arasında bir “çelişki” ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, özelleştirilen kuruluşların yüksek pazarlama maliyetleri ile tüketicilerin korunmasına ilişkin tartışmalar halen devam etmektedir.

İngiltere’de şimdiye kadar özelleştirilen başlıca büyük kamu iktisadi kuruluşları şunlardır:

**-British Petroleum (BP).** 1991 yılı cirosu 33 milyar £ Satışlar: Ekim 1979, Haziran 1981, Eylül 1983, Ekim 1987. Kamu, şirketin % 1.9’nu kontrol etmektedir.

**-British Aerospace.** 1991 yılı cirosu 10.5 milyar £ Satışlar: Şubat 1981, Mayıs 1985. Kamu hissesi sıfır.

**-British Sugar Corporation.** Haziran 1981. Kamu hissesi sıfır

**-Cable and Wireless.** Uluslararası telekomünikasyon şirketi. 1991 cirosu 2.5 milyar £ Satışlar: Şubat 1982. Kamu hissesi sıfır.

<sup>89</sup> Selahattin ÖZMEN, a.g.e., s.86

<sup>90</sup> TÜSİAD, a.g.e. , s.41-47,51-56

**-Associated British Ports.** İngiltere’de çok sayıda liman hizmetlerini yürüten kuruluş. 1991 cirosu 310.3 milyon £ Satışlar: Şubat 1983, nisan 1984. kamu hissesi sıfır.

**-British Rail Hotels.** British Rail tarafından işletilen 23 otel. Satışlar: Mart 1983, Aralık 1984’de toptan satış.

**-Sealink.** - British Rail’in liman ve feribotları işleten yan kuruluşu 1983 cirosu 265 milyon £ Satışlar: Temmuz 1984. Kamu hissesi sıfır.

**-Jaguar.** British Leyland’ın lüks otomobil üretim birimi. 1987 cirosu 1.000.1 milyon £ Satış: Temmuz 1984. Alıcı: Ford Motors Company.

**-British Telecom (BT).** İngiltere’nin en büyük telekomünikasyon şirketi. 1992 cirosu 13.3 milyar £ Satışlar: Kasım 1984 ve Aralık 1991. Kamu hissesi: Adi hisselerin %22’si. Hükümet elinde altın tutmaktadır.

**-British Shipbuilders.** İngiltere’nin savaş gemisi yapım kuruluşu, BS’den ayrılarak Mayıs 1985 ve mart 1986’da satılmıştır.

**-British Gas.** İngiltere’nin en büyük gaz üreticisi. 1991 cirosu 9.491 milyon £ Satışlar: Aralık 1986 ve Haziran 1990. Kamu hissesi, ihmal edilebilir oranda Hükümet altın hisseyi korumakta.

**-British Airways.** 1990 cirosu 4.838 milyon £ Satış: Ocak 1987. kamu hissesi, %0.4.

**-Rolls-Royce.** Sivil ve askeri uçak motoru üreticisi. Kamu hissesi sıfır.

**-British Steel.** 1991 cirosu 5.041 milyon £ Satış: Aralık 1988. Kamu hissesi sıfır.

**-ICL.** 1983 cirosu 847 milyon £ Satışlar: Aralık 1979, Haziran 1980, Temmuz 1980, Ağustos 1984.

**-Bölgesel Elektrik Şirketleri.** İngiltere ve Wales’da 12 elektrik şirketi, müşterilerine elektrik dağıtımını yapmakta idi. Satış: Aralık 1990. Şirketlerin tüm hisse senetleri, sabit 240 pence’den satışa sunulmuştur. Hükümet, altın hisse miktarını, her şirkette muhafaza etmiştir.

**-Scottish Electricity Companies.** İskoçya’da Scottish Power” ve Scottish Hydro- Electric”, bu bölgede elektrik üretip, dağıtımını yapmakta idiler. Haziran 1991’de hisselerinin tamamı, sabit 240 pence fiyattan satılarak özelleştirilmiştir.

-**Northern Ireland Generating Companies.** kuzey İrlanda'da elektrik üretip dağıtan 4 enerji kuruluşu, ayrı ayrı Nisan-Haziran 1992'de toptan satış yoluyla özelleştirilmişlerdir<sup>91</sup>.

### 3. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALAR

Eski Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu iktisadi teşebbüsleri, ekonomik sistemden kaynaklanan farklılıklar sebebiyle dünyanın hiçbir ülkesindeki teşebbüslerle karşılaştırılmaz. Çünkü bu ülkelerdeki ekonomik yapı, tamamen bu teşebbüslere dayanmakta idi. 1990'lı yılların başında bu bölgedeki kuruluş sayısı, dünyanın hiçbir bölgesinde yoktu. Bu kuruluşlar, ekonomik faaliyetin üçte ikisi ile onda dokuzuna sahip idiler. Mesela Polonya'da 8.000 büyük sanayi kuruluşu, Çekoslovakya, Macaristan, Romanya ve Yugoslavya'ya 2.500'ün üzerinde sınai KİT vardı. Sovyetler Birliği'nde çöküşten önce, 47.000 çok büyük sanayi kuruluşunun var olduğu tahmin edilmektedir<sup>92</sup>.

1960'lı yıllardan itibaren Doğu Avrupa ülkelerindeki KİT'lerde reform programları uygulamaya konduysa da, bunlar başarıya ulaşamamış ve 1970-1989 döneminde KİT'lerin durumu giderek kötüleşmiştir. 1990 yılında komünist sistemin yıkılmasından sonra özelleştirme, sosyalist ülkeler için yeniden yapılanmada bir temel araç olarak görülmeye başlanmıştır. Fakat bu ülkelerdeki özelleştirmeler, dünyadaki diğer özelleştirmelerden çok farklıdır. Önce, çok büyük boyutla (massive) ve karmaşıktır. Çekoslovakya, Macaristan, Polonya ve Romanya Hükümetleri, %50 oranında, ellerindeki KİT'leri özelleştirmeye karar vermişlerdir. Muhafazakar bir yaklaşımla bu, 8.000 kuruluş demektir. Geçen son 18 ay içinde önceki Demokratik Almanya'da özelleştirilen kamu kuruluşlarının sayısı, bütün dünyada son 15 yıldaki özelleştirmelerden çok daha fazladır<sup>93</sup>.

Diğer taraftan, kapsam da farklıdır. Çünkü en fakir ve az gelişmiş ülkelerde bile şu veya bu şekilde bir özel sektör vardır ve fiyatlar, kıt kaynakların tahsisinde yol göstericidir. Mülkiyet, tam veya sınırlı bir şekilde vardır. Fakat eski SSCB ile Doğu Avrupa ülkelerinde en az 40 yıldır özel mülkiyet ve fiyat mekanizması yoktur. Ayrıca, amaçlarda farklıdır. Karma ekonomilerde özelleştirme, ekonomide etkinliği artırmak

<sup>91</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. , s.160-161

<sup>92</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. , s.153

<sup>93</sup> Halit SUIÇMEZ, a.g.e. , s.45 -Rıdvan KARLUK a.g.e. , 153

ve bütçe açıklarının gidermek için yapılır. Fakat eski sosyalist ülkelerde özelleştirme, ulaşılmaması hedeflenen bir “sonuç” tur ve komünist toplumlardan kapitalist topluma geçmede temel mekanizmadır. Bu ülkelerde temel amaç toplumda geniş ve etkin bir mal sahipliği yaratmaktır. Eğer özelleştirme kısa sürede gerçekleştirilemez ve özel mülkiyete geçiş vakit alırsa, bundan tüm toplumun zarar göreceğinden korkulmaktadır. Bu sebeple “büyük ölçekli” (mass privatization) özelleştirme programı tüm eski sosyalist ülkelerde uygulanmaktadır. Yöntem ise, Batı’dakilerden biraz farklılık göstermektedir. Kamu teşebbüsleri, sermaye şirketi haline getirildikten sonra belli yüzdeleri çalışanlarına ve/veya yöneticilere devredilmekte, yardımlaşma fonları oluşturularak kuruluşlar sermaye şirketlerine dönüştürülerek hisseleri halka satılmakta veya hisseler kupon karşılığında halka devredilmektedir<sup>94</sup>.

### 3.1 Rusya

Sovyetler Birliği’nin dağılmasına ve sosyalist güdümlü ekonominin terk edilmesine yol açan önemli olaylar, Rusya saniiinin ve ekonomisinin her anlamda yeniden yapılandırılmasının kaçınılmaz olduğu anlamına geliyordu<sup>95</sup>.

Özelleştirme (ulusun ekonomik zenginliklerinin yeniden doğuşu gibi çok yüksek bir hedefe yönelik) geniş bir reform programının temeli haline geldi.

Rus devleti, özelleştirme programı, resmen Temmuz 1992’de kabul edildi.

Ancak özelleştirmeye ilişkin genel kavram çok daha erken bir dönemde piyasaya yönelik reformlar sırasında formüle edilmişti. Bugün GSMH’nun %40’ı özel sektör tarafından yaratıldığına göre, program büyük bir başarıya ulaşmış bulunuyor. Devlet Mallarının Yönetimi için, Devlet Kurulu’nun (GKI) başkanı Anatoly Chubais’e göre, hükümetin karşı karşıya bulunduğu acil sorunun iki yönü vardı: “Verimsiz devlet işletmeleri için büyük çaplı sübvansiyonları sürdüremezdi ve ekonomik reform için geniş bir destek sağlamak zorundaydı. Her iki konu da âcil çözüm gerektiriyordu”<sup>96</sup>.

Çözüm, kitlesel bir özelleştirme programıyla devlete ait malların mümkün olan en kısa sürede mümkün olan en adil biçimde dağıtılmasını sağlamaktı.

<sup>94</sup>Selahattin ÖZMEN, a.g.e., s.98-99

<sup>95</sup> Selahattin ÖZMEN, a.g.e., s.113

<sup>96</sup> Işın ÇELEBİ, a.g.e., s.289

Rusya'daki devlete ait işletmelerin en büyük bölümü küçük işletmelerden, yani 1 Ocak 1992 itibariyle 200 kişiden az işçi çalıştıran ve sabit kıymetleri 1 milyon Ruble'den (592,000 dolar) az olan işletmelerden oluşmaktadır.

Programda önce özelleştirilecek olanlar bunlardır. Küçük işletmeler genellikle belediye malıdır ve bu nedenle özelleştirme süreci yerel düzeyde yürütülecek biçimde tasarlanmıştır.

Küçük firmalar ya ihale ya da artırma yoluyla satılmaktadır. Her ikisi de birçok açıdan aynı sonucu verir. Başlıca fark, ihalenin satışa ek koşullar içermesidir.

Örneğin, bu tür koşullar, bir dükkanın aynı tip ürünleri satmaya devam etmesini zorunlu kılabilir.

Küçük ölçekli özelleştirmelerin yaklaşık %70'i satış koşulları içeren ihaleler biçiminde olmuştur ve açık veya kapalı teklif usulüne göre yapılır.

Kapalı ihalelerde sadece kapalı zarf içindeki teklifler dikkate alınırken, açık ihaleler artırmalara benzer.

Küçük ölçekli işletmelerde, işçi birliklerine elverişli koşullar sağlanır.

İşçiler artırmayı kazanacak teklifi vermişse, nihai fiyatta %30 indirim yapılır ve % 25'lik ilk ödemeyi yaptıktan sonra geri kalan ödemeler için üç yıllık faizden muafiyet imkanı tanınır.

İşçiler bugüne kadar özelleştirilen küçük işletmelerin yaklaşık % 60'ını satın almışlardır.

Aynı tarihte, başkan Yeltsin tarafından imzalanan 721 sayılı başkanlık kararnamesi uyarınca büyük işletmelerin, yani 1 Temmuz 1992 itibariyle 1,000'den fazla işçi çalıştıran ve tescil edilmiş sabit kıymetleri 50 milyon rubleyi aşan işletmelerin, zorunlu olarak özelleştirmesi planlanmıştır<sup>97</sup>.

200 ile 1,000 işçi arasında istihdam kapasitesine sahip ve kıymetleri 1 milyon ruble ile 50 milyon ruble arasında değişen orta büyüklükteki işletmeler özelleştirilme veya özelleştirilmeme konusunda tercih hakkına sahiptir. Çünkü büyük işletmelerin bölümleri bağımsız gelişme gücünün gerektirdiği kıstasları karşılayabilirler.

<sup>97</sup> Işın ÇELEBİ, a.g.e. , s.290

9,100 tanesi anonim şirket olarak tescil edilmiş 14,000 kadar büyük ve orta büyüklükte işletme de bu kararnamenin kapsamı içine girmiştir<sup>98</sup>.

Bu özelleştirme sürecindeki ilk adımdır.

Bir sonraki adım, hisse senetlerinin tercihli koşullarla çalışanlara satılmasıdır.

Üç seçenek söz konusudur. Birincisi çalışanlara işletme değerine %25'ine eşit miktarda ücretsiz ama oydan yoksun hisse senetlerine ek olarak % 30 indirimle, %10'luk bir grup hisse daha satın alma imkanı tanımaktadır.

Yöneticiler buna ek olarak, bir %5 daha satın alabilirler, ve geri kalan % 60 hisse veya daha fazlası halka arz edilir.

İkinci seçeneğe göre, çalışanlar kayıt değerinin 1.7 katından kapalı başvuru yoluyla hisselerin % 51'ini satın alabilir.

İşçiler hisselerle ilgili teklif verir ve hisseler her şahsın verdiği toplam teklifin yüzdesine göre paylaşılır.

Çalışanlar satın aldıkları hisselerin % 100'ü için ödemede makbuz kullanabilirler ve halka açık bir artırmada ayrıca hisse satın alabilirler. Ancak artırmada, çalışanlar, kapalı başvurular için geçerli olan elverişli koşullardan yararlanamaz.

Üçüncü seçenek orta büyüklükteki işletmeler için geçerlidir ve genel olarak mali güçlük içinde olanların yeniden yapılandırılması için kullanılır.

Bu seçeneğe göre, bir grup işçi firmayı yeniden yapılandırmak üzere bir yıllık bir sözleşme imzalar.

Başarırlarsa, işçiler hisse senetlerinin % 20'sini kayıt değeri üzerinden % 30 indirimle, bir % 20'sini de kayıt değerinden satın almaya hak kazanırlar.

Yeniden yapılandırma başarısız olursa, işletme birinci seçeneğe göre özelleştirilir.

Hükümetin kitlesel özelleştirme için seçtiği araç, 20 Eylül 1992 tarihinden önce doğmuş bütün vatandaşlar için 25 ruble karşılığı ihraç edilen kupon veya "özelleştirme çeki"dir<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> T.C Dış İşleri Bakanlığı, Avrasya Dosyası Türk İşbirliği ve kalkınma Ajansı (TİKA) Onbeş Günlük Bülteni, Sayı 66. Ekim 96/1 s.5

<sup>99</sup> Işın ÇELEBİ, a.g.e., 290-291

Ekim 1992 ile Ocak 1993 arasında GKI, nüfusun tahminen % 96'sunu temsil eden, yaklaşık 144 milyon kupon dağıtmıştır.

Kuponlar (makbuz) 1 Temmuz 1994 tarihine kadar geçerli olmuştur. Nominal değeri 10,000 ruble olan kuponlar çeşitli biçimlerde hisse senedi satın almak için kullanılabileceği gibi, oldukça akışkan bir ikincil pazarda alınıp satılabilen araçlar oluşturmaktadır.

Ayrıca, Batı'daki yatırım fonları gibi işleyen kupon yatırım fonlarına yatırılabilir.

Kupon karşılığında, kupon yatırım fonları yine piyasada serbestçe alınıp satılabilen ancak yatırım fonu tarafından geri alınamayan hisse senetleri ihraç eder.

Şu anda yaklaşık 38 milyon kuponu elinde bulunduran 600'ün üzerinde kupon yatırım fonu vardır.

Rusya'da yabancıların özelleştirmeye katılması hükümet tarafından olumlu karşılanmaktadır.

Chubais, "yabancıların özelleştirme sürecine katılımı hiçbir biçimde kısıtlanmamıştır, " diyor. Ulusal güvenlik veya ulusal çıkarları etkileyen (enerji ve petrol gibi) sanayiler dışında, Rus olmayan yatırımcılar üzerinde hiçbir kısıtlama yoktur. Yabancı katılımı ağır başlamış olmakla beraber yavaş yavaş hızlanmaktadır.

1993 yılı sonuna kadar yaklaşık 70,000 şirketin özelleştirilmesi programlanmıştır. Bu rakam, özelleştirilmesi programlanan küçük işletmelerin yaklaşık % 67'sini, orta ölçekli ve büyük şirketlerin yaklaşık yarısını kapsamaktadır. ZIL, Uralmash ve Bratsk Alüminyum gibi büyük işletmelerin hisseleri, makbuz artırma sistemiyle satılmıştır. Yeni artırımlar planlanmaktadır.

Devlet özelleştirilmiş şirketlere dönük sübvansiyonu büyük ölçüde azaltmış bulunmaktadır.

Ayrıca, yeni bir kamuoyu yoklaması, Rus halkının % 62'sinin mevcut programı desteklediğini göstermiştir.

Chubais'e göre, "Başlangıçtaki hedefler açısından, işletmelerdeki mülkiyetin özelleştirme süreciyle, devletten özel sektöre devri benzeri görülmemiş bir başarıdır. Şimdiki acil ihtiyaç, özelleştirilmiş işletmelerin yeniden yapılandırılması ve piyasa ortamındaki işleyişe uyum sağlaması için sermaye ve knowhow ihtiyacıdır"

Bu yardımların bir kısmı Bölgesel Girişim Fonları veya Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası, Dünya Bankası, AB ve diğer uluslararası kurumların yardımıyla kurulan diğer organlar tarafından sağlanmaktadır<sup>100</sup>.

Amerikan hükümeti de küçük işletmelere yatırım üzerinde odaklaşacak bir Rus-Amerikan Girişim Fonu (RAEF) kurulması için 340 milyon dolar tahsis etmiştir.

Bölgesel Girişim Fonu ve RAEF sadece ticari düzeyde faaliyet gösterecektir ve özel sektör sermayesi için bir mıknatıs görevi yapmaları umulmaktadır.

### **3.1.1. Rusya'daki Uygulamalar**

Rusya federasyonunda özelleştirme, Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti gibi orta Avrupa ülkelerindeki programlara göre geç başlamıştır.

Bunun bir nedeni de Rusya'da (1991 yılının sonuna kadar bağımsız bir devlet olarak Sovyetler Birliği'nden ayrılmamıştır) sistemin yenilenmesi için daha fazla zaman gerekmiş olmasıdır.

Bunu izleyen politik belirsizlik ise, reformist ekonomik politikaların gelişmesini engellemeye devam etmektedir.

Yine de Rusya federasyonunun özelleştirme programı 1993'te geliştirilmiş ve yaygın olarak uygulanmıştır.

1994 ve 1995 yıllarında daha da ilerleme kaydedeceğe benzemektedir.

Bu sadece bir politika meselesi değil, Rusya'nın yeni duruma uyum sağlama çabaları içinde bir gerekliliktir.

Rusya'daki özelleştirmenin boyutu asla küçümsenmemelidir.

1993 yılının sonuna kadar olan dönemde, 39,000'in üzerinde işletme özelleştirilmiştir<sup>101</sup>.

### **3.2 Makedonya**

Makedonya'da devlete ait işletmelerin özelleştirilmesine ilişkin yasa çerçevesinde 12.217 işletmenin özelleştirilmesi bekleniyor. Ağustos 1995 itibariyle listede yer alan 195 işletme özelleştirildi<sup>102</sup>.

Özelleştirilecek işletmelerin toplam tutarı 3 milyar dolar. Bu değer Makedonya ekonomisinin toplam üretiminin yarısına karşılık geliyordu. Kamu hizmetleri, altyapı,

<sup>100</sup> TİKA, 15 Günlük Bülten, sayı 63 Ağustos 96/2 s.2.

<sup>101</sup> Işın ÇELEBİ, a.g.e. ,s .294

<sup>102</sup> TİKA, Onbeş günlük Bülten, sayı 50 Şubat 96/1 s.4 -TİKA'Bülten Sayı 49, Ocak 96/2 s.2

sosyal hizmetler, tarım, ormancılık gibi alanlardaki işletmeler özelleştirme listesine halihazırda dahil değil ve bankaların özelleştirilmesi ayrı bir yasa ile olan Makedonya’da, özelleştirme konusunda yetkili kurum Özelleştirme Ajansıdır<sup>103</sup>.

## 4. ASYA ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALAR

### 4. 1. Japonya

#### 4.1.1. Kamu Sektörü ve Önemi

Japonya’da kamu sektörünün boyutu Batı Avrupa’ya göre daha küçüktür. Bu ülkede de 1985 yılı baharından itibaren Nakasine hükümeti tarafından özelleştirme çalışmaları başlatılmış bulunmaktadır. ancak, Japonya özelleştirme çalışmalarına yabancı bir ülke değildir. Bundan bir asır kadar önce, Maliye Bakanı Matsukata tarafından uygulanan sıkı bir politika sonucu; madencilik, taşımacılık, gemi üretimi ve tekstil sektöründe I.Meiji döneminin başında kurulmuş şirketler özelleştirilmiştir<sup>104</sup>.

Japonya’da mevcut kamu şirketlerini; millileştirilmiş şirketler, özel bir bütçe hesabından doğan şirketler ve özel kamu ofisleri<sup>105</sup> olmak üzere üç ayrı başlık altında inceleyebiliriz.

#### 1. Millileştirilmiş Şirketler

Millileştirilmiş şirketlerin 3’ü endüstriyel ve ticari alanda, 12’si bankacılık dışında kalan finansman alanında faaliyet göstermektedir. Bu kuruluşların sermayeleri ve yönetimleri tamamen devletin kontrolü altındadır.

**Sanayi ve ticaret şirketleri:** Endüstriyel ve ticari alanda faaliyet gösteren 3 şirketin özelleştirilmesi öngörülmektedir. Bu şirketler; Japon Telgraf ve Telefon kamu Şirketi (NTT), Japon Tütün ve Tuz Kamu Şirketi (JTSPC) ve Japon Milli Demiryolları (JNR)’dır. 1 Nisan 1985’ten itibaren özelleştirilen NTT ve JSTPC artık kamu kuruluşu olmaktan çıkmıştır.

Japon Radyo Televizyon Kamu Şirketi (JBC) ve Japon Havayolları Şirketi (JAL)’nin durumları hukuki ve mali açılarından farklıdır. JBC, millileştirilmiş bir şirket olmasına karşılık, genel bütçeden yani vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. JAL ise karma bir şirkettir, sermayesinin 1/3 ‘ü devlete aittir. Özel hukuka tabi olan JAL özelleştirme kapsamındadır.

<sup>103</sup> TİKA, Onbeş Günlük Bülten, Sayı 57, mayıs 96/2 s.2

<sup>104</sup>Selahattin ÖZMEN, a.g.e., s.100

<sup>105</sup>Veysel ATASOY, a.g.e. ,s.217

**Mali Kuruluşlar:** Bankacılık dışında faaliyet gösteren finansman kuruluşu, konut kredisinden esnaf kredisine kadar kredi veren, hastahane ve sağlık merkezlerine yardımda bulunan kuruluşlardır. Bu kuruluşların kaynakları Trust Fon Bureau tarafından karşılanmaktadır.

## **2. Özel Bir Bütçe Hesabından Doğan Şirketler**

Japonya'da genel bütçenin dışında yer alan, bir hükümet kararına veya kanuna dayalı olarak kurulan, özel muhasebe sistemi olan ve ticari faaliyette bulunan 40 şirket mevcuttur. Bu şirketlerin her biri ayrı mali kaynağa sahip olup, merkezi yönetim veya mahalli yönetimler tarafından denetlenmektedirler. Bunlar; okul, hastahane gibi sosyal altyapıların gerçekleştirilmesi, tasarruf toplama, tarım piyasalarının düzenlenmesine katkıda bulunma gibi benzer alanlarda çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır.

## **3. Özel Kamu Ofisleri**

Bu gruba giren kuruluşlar parlamentonun onayına tabi olmayan özel bir bütçeye sahiptirler. Bunların; sermayeleri, yatırım programlarının finansmanı ve borçlanma ihtiyaçları 4 ayrı kaynaktan sağlanmaktadır. Bu kaynaklar; hükümet yardımları, Trust Fund Bureau'nun kredileri, Posta Hayat Sigortası Sandığı'nın yardımları ve devlet garantili borçlanmalardır.

Kamu şirketleri Japonya'da gerek endüstriyel ve ticari alanda, gerek mali alanda önemli roller üstlenmiştir. ancak özelleştirmeler sonucu bu şirketlerin endüstriyel ve ticari alandaki rolleri ve önemi giderek azalmaktadır<sup>106</sup>.

### **4.1.2. Özelleştirme Politikası**

Japon özelleştirme programı, Nakasine Hükümeti tarafından benimsenen ekonomik liberalizm ilkeleri doğrultusunda, devletin ekonomik yükümlülüklerden kurtarılması ve serbest piyasa kurallarının tam olarak işletilmesi amaçlarına dayanmaktadır<sup>107</sup>.

Uygulanan bu politikanın ilkeleri, kamu sektörünün büyümesinin, özel sektörün canlılığını önlediği temel fikrinden hareket eden, Japon Ekonomik Kuruluşlar Federasyonu (Keidanren)'nin onur başkanı DOKO'nun başkanlık ettiği komisyonun raporundan esinlenmiştir. Bu komisyon idari reformlarla ilgili olarak 1983 tarihli

<sup>106</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. , s.217-218

<sup>107</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. , s.172

raporunda; bütçe harcamalarının azaltılmasını, sosyal amaçlı programların küçültülmesini ve başlıca kamu şirketlerinin tedricen özelleştirilmesini öngörmektedir. Buna paralel olarak A.B.D. 'de özellikle taşımacılık alanında başlatılan yeniden düzenleme ve özelleştirmeler, Japonya'da da telekomünikasyon ve taşımacılık sektörlerinde yeniden düzenlemeleri ve özelleştirmeyi hızlandırmıştır <sup>108</sup>. Japonya'nın büyük çaptaki özelleştirmelerden başarıyla çıkabilmesinde önemli bir faktör de Tokyo Borsası'dır. Tokyo Borsası, 817 milyar dolarlık hacmiyle dünyanın üçüncü borsasıdır. Bu nedenle özelleştirmeler nedeniyle piyasaya çıkarılacak çok büyük değerdeki hisse senetlerini kolaylıkla kaldıracak bir yapıdadır <sup>109</sup>.

#### **4.1.3. Özelleştirme Uygulamaları**

Japon Posta Telgraf Şirketi (NTT) ve Japon Tütün ve Tuz Kamu Şirketi (JTSC)'nin özelleştirilmeleri, oldukça önemli özelleştirmelerdir. Özellikle NTT'nin özelleştirilmesi 1934 yılında Yawata Steel şirketinin özelleştirilerek Nippon Steel adını almasından sonra Japonya'da gerçekleştirilen en geniş özelleştirme'dir. Yapılan yeni düzenlemeler sonucu NTT şirketi, Japonya'da 780 milyar yen sermayesi, 309,000 çalışanı ve 44,3 milyon abonesi olan bir şirket haline gelmiştir <sup>110</sup>.

1 Nisan 1985'de haberleşme tekelinin kaldırılmasıyla başlayan NTT'nin özelleştirilmesi sadece dünya'da meydana gelen telekomünikasyon alanındaki değişikliklere ayak uydurma amacı taşımamaktadır. Özelleştirmede göz önünde tutulan amaçlardan biri de şirketin mevcut borçlarından bir bölümünü ödemektir. Özelleştirmeden 1 yıl sonra bu şirket 316 milyar yen kara geçmiştir. Dikkati çeken bir diğer nokta da bu özelleştirmede Japonlar, İngilizlerin BT'un özelleştirilmesinde takip ettikleri yolu izlememişlerdir. Özellikle yabancılara hisse senedi satmaktan kaçınmışlar, çalışanlara hisse ayırmamışlardır <sup>111</sup>.

Japonya'da önemli bir diğer özelleştirme de Japon Tobacco and salt Public Corporation (JTSC)'un özelleştirilmesidir. Japonya'da 80 yıllık geçmişi olan sigara tekeli de 1 Nisan 1985'de kaldırılmıştır. NTT'ye benzer şekilde düzenlemeler yapılarak şirket Japan Tobacco Corporation (JTC) adını aldı. Şirketin sermayesi 100

<sup>108</sup> Veysel ATASOY, a.g.e., s.218

<sup>109</sup> Selahattin ÖZMEN a.g.e., s.100

<sup>110</sup> Işın ÇELEBİ, a.g.e. , s.306 -Veysel ATASOY, a.g.e. s.219

<sup>111</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e. ,173

milyar yen, çalışan personel çoğunluğunu elinde tutma eğilimindedir. Tütün tekelinin kaldırılmasına rağmen üreticinin bütün tütününün satın alınması politikası devam etmektedir. Tuz tekeli ise devam etmekte olup, JTC şirketinin yetkileri arasındadır<sup>112</sup>.

Japon kamu oyunda tartışılmakta olan diğer iki özelleştirme konusu da Japan National Railways (Japon Milli Demiryolları) ve Japan Air Lines (Japon Havayolları) şirketlerinin özelleştirilmesidir. JNR'nin özelleştirilmesinin uzun zaman alacağı tahmin edilmektedir. Bu kuruluşun yeniden düzenlenmesi için büyük çalışmalar yapılmaktadır. Şirketin mali durumu oldukça bozuktur. 1986 yılı sonu itibarıyla borçları 23,500 milyar yene ulaşmıştır. halen bu kuruluşta 320,000 kişi çalışmaktadır. Yeniden düzenleme çalışmalarından sonra yolcu taşıma faaliyetlerinin 6 ayrı şirkete verilmesi, hızlı tren ve eşya taşımacılığı için de ayrı ayrı birer şirket kurulması planlanmaktadır. Hisse senedi satışları sonucu borçlarının bir kısmını üstlenmesi gerekli görülmektedir. Ayrıca geniş çapta gayrimenkul satışı ve çok sayıda personelin işten çıkartılması beklenen gelişmeler arasındadır<sup>113</sup>.

Japon Hava Yolları (JAL) 1961 den bu yana borsaya kayıtlıdır. Anonim şirket olan JAL'ın özelleştirilmesi hukuki açıdan kolay gözükmele beraber, mali açıdan önemli zorluklar vardır. Devlet, bu şirketin hisselerinin %35'ine sahiptir. 1985 de 520 kişinin ölümüne yol açan kazadan sora planlardan gecikmeler meydana gelmiştir. Kaza sonucu 1,6 milyar yenlik bir açık ortaya çıkmıştır. Özelleştirme ile JAL yönetiminin daha iyiye giderek, uluslararası alanda rekabet gücünü artırması beklenmektedir<sup>114</sup>.

Gerçekleştirilen özelleştirmelerle Japonya'da kamu sektörünün ağırlığı azalmaktadır. Ancak, Japonya'ya özgü sebepler dolayısıyla, devlet, özelleştirilen şirketlerden tamamen çekilmemektedir. Özelleştirme, daha çok kamu kurumlarının anonim şirketler haline getirilmesi şeklinde, hukuki alanda gerçekleşmektedir.

<sup>112</sup> Atasoy, a.g.e. s.219

<sup>113</sup> Karluk, a.g.e. s.174

<sup>114</sup> Atasoy, a.g.e s.220

## 4. 2.Kazakistan

Kazakistan’da özelleştirmenin hedefi merkezi ve güdümlü bir ekonomiden piyasa ekonomisine geçişi sağlamaktır. Bu geçiş için gerekli olan ilkeleri şu şekilde sıralamak mümkündür<sup>115</sup>.

1. Devlet işletmelerinin anonim şirketler haline dönüştürülmesi ve hisse senedi dağıtım yoluyla tüm halkın özelleştirme sürecinde yer almasının sağlanması

2. Özel işletmelerin oluşturulması

3. Ekonomide tekellerin ortadan kaldırılması ve rekabet ortamının yaratılması

4. Küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi

5. Sermaye piyasasının oluşturulması

Toprak, su, hayvan ve bitki varlığı ile diğer doğal kaynaklar yanında tarihi eserler ve hükümet bütçesi ile finanse edilen kurum ve işletmeler özelleştirme kapsamı dışında tutuluyor.

İşletmeler çalışan işçi sayısına göre 3 gruba ayrılacak<sup>116</sup>:

- 200’den az işçi çalıştıran küçük işletmeler

-200-500 arası işçi çalıştıran orta işletmeler

-500’den fazla işçi çalıştıran büyük işletmeler

Küçük işletmelerin özelleştirilmesi açık arttırmaya dayalı. Özel ve tüzel kişiler alıcı olabiliyorlar. Mülk yüzde 50 nakit, yüzde 50 ev kuponu ile satın alınabiliyor. Büyük işletmelerin çiftliklere dönüştürülerek ilk elde işletme boyutlarının küçültülmesi hedefleniyor. Hayvancılık işletmeleri ise anonim şirket haline dönüştürülüyor<sup>117</sup>.

Yabancı kişi ve kuruluşlar özelleştirmeye katılabiliyorlar. Ancak bunun için daha önce Ekonomi Bakanlığı bünyesindeki “Yabancı Sermaye Kurumu”ndan izin alınması gerekmektedir.

Özelleştirme sürecinde ödeme aracı olarak kullanılacak iki tür kupon söz konusu. Bunlardan birincisi “Ev Kuponu”. Diğeri ise “Yatırım Kuponu”<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> TİKA, 15 Günlük Bülten Sayı 13, Temmuz 1994/2 s.2

<sup>116</sup> TİKA, 15 Günlük Bülten sayı 9, Mayıs 94/2

<sup>117</sup> TİKA, Bülten, sayı 13, Temmuz 94/2 s.2

<sup>118</sup> TİKA, Bülten Sayı 27, s. 6 Sayı 22 s.6 Sayı 18 s.6

Gerek tarımsal gerekse ticari ve sınai işletmelerin anonim şirket haline dönüştürülmesinin nedeni bunları ticari amaçlarla çalışan bağımsız birimler haline getirmek.

Büyük işletmelerin özelleştirilmesi için tasarlanan paket şu yöntemleri içeriyor<sup>119</sup>.

-Pazarlık yoluyla saptanacak koşullarda satış

-İhale ve açık arttırma yoluyla satış

-Hükümetlerarası anlaşmalar yoluyla satış

-Yatırım fonlarında toplanan ve sermaye piyasasında serbestçe alınıp satılacak olan hisse senetlerinin el değiştirmesi yoluyla satış işletme tipi ve işletme boyutu ne olursa olsun, özelleştirme işlemlerini “Devlet Özelleştirme Komitesi” ile bölgesel örgütlerin birlikte gerçekleştirmesi esas alınacak. Ancak “Devlet Özelleştirme Komitesi”nden izin alan özel kuruluşlar da özelleştirme işlemlerini yapmaya yetkili.

1994 yılında yabancılara yönelik olarak özelleştirileceği ilan edilen işletme sayısı 38. Bunların sektörel dağılımı şöyle<sup>120</sup>:

Metalurji.....	10
Madencilik.....	10
Petrol ve Damıtım.....	4
Kimya.....	4
Plastik.....	1
Makina.....	4
Elektronik.....	1
İlaç.....	1
İşyeri/Ticarethane.....	3

Özelleştirme programı çerçevesinde 2100’ü tarım sektöründe olmak üzere,küçük ve orta ölçekli toplam15. 000 tesis satılmış ve40.000 yeni çiftlik oluşturulmuştur.Ülkedeki kamu tesislerinin yüzde yetmişi(150.000 tesisin 120.000’i) özel teşebbüsün elindedir.Özelleştirme çalışmalarına devam eden Kazakistan,1996 yılı içinde 33 kuruluşu özelleştirmiştir<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> TİKA, Bülten, Sayı 21, s.7

<sup>120</sup> TİKA, Bülten ,Sayı 13, s.2 Sayı 48, s.7

<sup>121</sup> TİKA, Bülten,Sayı 83,Eylül 97/2,s.5

Özelleştirilen bu kuruluşların sektörel dağılımları şöyledir<sup>122</sup>.

- 18 adet metalurji ve maden kuruluşu,
- 8 adet elektrik santrali,
- 2 adet petrol ve gaz üretim tesisi,
- Diğer 5 tesis.

Özelleştirilen bu tesislerden 16'sını 9 ülke almıştır. Bu ülkeler sırasıyla ABD, İngiltere, İsviçre, İsveç, Belçika, Japonya, Güney Kore, Kıbrıs Rum Kesimi ve Rusyadır

Kazakistan'da faaliyet gösteren 180 adet Türk firması ise şu ana kadar özelleştirmeye ilgi göstermemiştir.

---

<sup>122</sup> TİKA, Bülten, Sayı 83, s.5

### III. BÖLÜM

## TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASININ GELİŞİMİ VE KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

### 1.1983 YILINA KADAR OLAN DÖNEM

1983 yılında seçimleri kazanarak iktidara gelen Özal Hükümeti'nin programına hem programda yer alan ilkeler hem de daha sonra yapılan uygulamalar itibariyle bu program ve hükümete "Liberal" damgasının vurulmasını sağlamıştır. Türkiye liberalizmi yeniden keşfetmeye başlamıştır. Makro politik uygulamalar itibariyle ve döviz kazandırıcı faaliyetlerin teşvik edilmesi ile ilgili olarak 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ekonomik istikrar tedbirlerinin kapsamı genişletilerek işe başlanmış ve ülkedeki teşebbüs kabiliyetinin harekete geçirilmesi ve piyasa ekonomisinin ekonomiye hakim olması en önemli unsur olarak kabul edilmiştir<sup>123</sup>. Hükümetin önermiş olduğu iktisat politikalarının en önemlileri, altyapının finansmanı, konut sektörünün canlandırılması ile ekonomiye canlılık kazandırılması ve özelleştirme uygulamaları olacaktır.

Her ne kadar, Türkiye'de özelleştirme düşüncesinin uygulanabilir bir programa dönüştürülmesi 1983 yılında gündeme girmiş ise de özelleştirme düşüncesi çok daha eskilere dayanmaktadır. Hatta bu düşünceleri Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar götürmemiz mümkündür. Ali Paşa'nın vasiyetnamesindeki tavsiyeleri oldukça dikkat çekicidir. daha çok askeri amaçlar için kurulan tesislerle ilgili olarak Ali Paşa aynen şöyle diyor: (Yıl 1871)

*"Zat-ı Şahanelerinin hem kendi özel çıkarları için hem de genel çıkarları adına, Devlet'in maaşlı memurlarınca yönetilen fabrikalardan vazgeçmelerini öğütlemekteyiz. Devlet fabrikaları çok masraflı olup, gelişmeye yatkın olan özel sanayii boğmaktadır. İlimizdeki önemli birinci sınıf malzeme yapı (bina) ve makinalar hisse senedine çevrilip, devlet fabrikalarının sevk ve yönetimi özel*

<sup>123</sup> 1983 Yılı Hükümet programı

*şirketlere teslim edilmelidir. sultanımız ve hükümeti, bu şirketlerin sadece hissedarları olacaklar ve çıkarları hisse senetleri oranına göre temsil edilecektir. Her hissedarlar meclisinde temsilcileri bulunacak, bu temsilciler denetim görevlerini yerine getirip temettüleri toplayacaklardır.*

*Şimdiye kadar umud edilen randımanı sağlayamamış olan eldeki mükemmel fabrika, alet ve makinaları sayesinde bu işletmeler gelişeceklerdir; hesaplar incelendiğinde ilk tesis yatırımı, işletme ve bakım harcamaları, memur maaşları ve benzeri ve her malın üretimi için sarf edilen emek zamanı göz önüne alındığında, ürünlerin üretim maliyetinin fiyat değerlerinden on kat fazla olduğu görülecektir. Özel şirketler yoluyla, sultanımız ve hükümeti, aynı eşyayı, fiyat ve kalite bakımından çok daha elverişli şartlarla elde edebilecektir. Gerekirse yabancı ülkelere başvurmak mümkündür. Her hal ve karda tasarruf yapabilme imkanı sağlanacaktır<sup>124</sup>.*

Ali Paşa Özelleştirme düşüncesini bu şekilde ortaya koyarken özelleştirme yöntemleri ile ilgili olarak da bilgi vermektedir. Çeşitli gerekçeler ileri sürerek zırhlı bir donanmanın gereksizliğini, dağıtılmasını ve bunların yerine hızlı, daha küçük ve buharlı gemilerden oluşan bir filo oluşturulmasını önermiştir. Oluşturulacak bu yeni filo barış zamanlarında ticaret filosuna destek olacak aynı zamanda da Şirket-i Hayriye-i Osmaniye'nin yerine geçecektir. Ali Paşa bu düşüncesini;

*“Bu deniz gücü, hisse senedi usulüyle servet sahiplerinden oluşan ve bunlardan birinin başkanlığı altında çalışan bir yönetim kurulu tarafından yönetilecektir. Her geminin kumandanı bir subay, tayfaların üçte biri ise savaş donanmasına ait erler olacaktır. Eldeki malzeme yeni şirkete değeri karşılığı hisse senedi olarak aktarılacaktır. Senetler, Sultanımızın mülkiyetine geçirilecektir. Avusturya Lloyd, Hidiv Deniz Yolları ve benzeri kuruluşlarla şirketin rekabet edebilmesi için ek hisse senetleri halka arz edilecektir”<sup>125</sup>* diyerek ortaya koymuştur.

<sup>124</sup> Ali Paşa Vasiyetnamesi, Belgelerle Tanzimat, Osmanlı Sadrazamlarından Ali ve Fuad paşaların siyasi vasiyetnameleri, çeviren ve yayına hazırlayan Engin Deniz AKARLI, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları No: 147, Beşeri Bilimler Bölümü 78-10/01, s. 39-41

<sup>125</sup> Ali Paşa Vasiyetnamesi, a.g. e. s.39-41

Şüphesiz ki Ali Paşa'nın bu düşünceleri uygulanmamıştır. Çünkü Ali Paşa'nın bu önerilerinin yazıldığı tarih olan 1871'den sonraki birbiri peşi sıra gelen savaşlar ve bahse konu olan zengin kişilerin pek ortalıkta görünmemesi ve böyle bir uygulamanın ancak yabancı sermayeli Osmanlı anonim şirketlerine yarayacağı düşüncesi sözkonusu olur.

Türk tarihinin en önemli iktisadi toplantılarından olan 1923 tarihli İzmir İktisat Kongresi'nde de Paşa'nın temennilerine benzer temennilerin yer aldığını görüyoruz. Çalışma gruplarından biri olan tüccar grubunun ekonomik esasları içinde yer alan bankalarla ilgili olarak öngörülen düzenlemeler özelleştirme ile ilgili önemli ipuçları vermektedir. Grubun esasları Sanayi ve Maadin Bankası'nın kurulmasına da temel teşkil etmiştir. Bu kongrede alınan iktisadi kararlar ana ilkeleriyle şöyle sıralanabilir.

*“1-Uygun bir isim altında, bir ana ticaret bankası kurulması,*

*2- Hükümetin milli vergiler, iaşe bedeli ve saireden tüccara olan borcunu bankalar yatırarak, karşılığında, alacaklı adına hisse senedi vermesi,*

*3- Çıkarılacak hisse senetlerinin Türk uyruklulara ve Türk Anonim vb. şirketlere tahsis edilmesi,*

*4- Hükümetin de bu bankalarda hissedarlığa katılması; ancak istek karşısında bu hisselerini halka yavaş yavaş satarak banka ile ilgisini kesmesi,*

*5- Banka hisse senetlerine, gerek yürürlükteki, gerekse daha sonra konulacak her türlü usul ve verginin dışında bırakma gibi bazı özellikler tanınması”<sup>126</sup>.*

Tüccar grubunun bu isteklerinin bir kısmı daha sonra kurulacak Cumhuriyet hükümetleri tarafından yerine getirilmiş bu temennilerini birinci maddesinde belirtilen ana ticaret bankası görevi İş Bankası'nı yüklenmiştir. İş Bankası'nın kuruluşuna devlet de iştirak etmiş ancak devlete ait hisseler hiç bir zaman bir başkasına devredilmemiştir. Aynı bağlamda yukarıda kuruluş amaçlarını belirttiğimiz Sanayi ve Maadin Bankası da yönetimine verilen işletmeleri ıslah ettikten sonra şirketlere devretme görevini, işini hiçbir zaman gerçekleştiremeyeceklerdir<sup>127</sup>.

<sup>126</sup> Afet İNAN; Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanixayi Planı 1933, T.T. K. Yay., XVI. Seri-Sa.14 Ankara, 1972, s.52-53

<sup>127</sup> Celal O. SARC, Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi ve İktisat Politikaları, Çağdaş düşüncenin ışığında Atatürk, Dr. Nejat F. Eczacıbaşı Vakfı Yayınları, araştırmalar Dizisi 1, İstanbul 1983, s.353.

1 Haziran 1933 tarihinde çıkarılan 2262 sayılı Sümerbank Kanunu ve bu kanunun görüşmeleri sırasında yapılan meclis konuşmaları özelleştirme konusunda bize önemli ipuçları vermektedir. Zaten yapılışı itibariyle kanun tekniğinden çok bir şirket ana sözleşmesi görünümündeki 2262 sayılı kanunun 11. maddesinin son cümlesi aynen şöyledir: "Hükümetin teklifi üzerine Umumi Heyetçe verilecek karara göre bu hisse senetlerinin kısmen veya tamamen Türk eşhas ve müesseselerine satılması caizdir. Banka devralacağı iştiraklerde (Sanayii ve Maadin Bankası'ndan devralınacak şirketler) mevzu hisselerini Meclisi İdare kararı ve İktisat Vekaleti'nin müsaadesi üzerine satabilir"<sup>128</sup>. Bu maddenin gerekçesinde "milli tasarruf hamlesine inkişaf ve kuvvet vermeye çalışıldığı bu devirde, biriken sermayelerin memleket iktisâdiyatını faydalı olacak tarzda emniyetli işlerde kullanılmasının bu husustaki mesaiyi daha müşmir kılacağı düşünülerek Sümerbank'ın sahip olacağı fabrikalar hisselerinden bir kısmının Türkler'in eline geçmesi muvafık görülmüştür. Banka, bu suretle nakde çevireceği kıymetlerle yeni yeni sanayi şubelerinde faaliyete girişmek imkanlarını elde etmiştir"<sup>129</sup> denilerek, maddeye kuvvet kazandırılıyor.

Ancak bu madde yoğun bir ilgi ve heyecan uyandırmasına ve 1935 yılında toplanan parti kurultayında CHP'nin yeni bir parti programı sunmasını sağlamış olmasına rağmen, hiç bir zaman uygulama imkanı bulamamış, 1983 yılında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile bütünüyle ortadan kaldırılmıştır.

DP iktidarı döneminde yapılan yatırımlara, halkın ortak edilmesi düşüncesi büyük oranda uygulama imkanı bulabilmiştir. Halkın elinde bulunan hisse senetleri 30.5.1929 tarihinde çıkarılan Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Hakkında Kanun'a göre Borsa kotuna alınacak, böylece de menkul kıymetler borsalarına işlerlik kazandırılacaktır. 1950-60 arasında ülkenin yeniden imarını ele alınması ve büyük inşaat ve yol yapımı faaliyetlerine başlanması neticesinde birbiri peşi sıra temeli atılan çimento fabrikaları bu uygulamaların en güzel örneğini teşkil eder (Konya, Niğde Gaziantep ve Adana çimento fabrikaları, Türk Hava Yolları gibi) Ancak, kuruluşta hissedar sayısı 400- 1000 arasında değişen bu şirketlerin sermaye artırımlarına iştirak edemeyen mahalli yatırımcıların hisse oranları çok gerilemiş, çoğu hissedar da

<sup>128</sup> Düstür, Üçüncü tertip Cilt 14, s.435

<sup>129</sup> Düstür, Üçüncü tertip Cilt 14 s.436

istikrarsız temettü politikaları yüzünden hisselerini elden çıkarmak zorunda kalmıştır<sup>130</sup>.

1960 yılından sonra da genel ekonomik uygulamalarda önemli bir değişiklik olmadığına ve kamu iktisadi teşebbüslerinin varlıklarını artırarak devam ettiklerine şahit oluyoruz. Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ve ekonomik plânlar yapılmak suretiyle kalkınmaya hız verilmesi düşüncesi de Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin üstüne bürokratik bir mekanizma daha konulmasının ötesinde bir anlam taşımamıştır. Tüm plânlı ekonomilerde olduğu gibi planlama ile ancak ve ancak kamu tercihleri ön plana çıkarılmış pazarın arzu ettiği malın üretilmesi için yeni bazı teşvik-denetim mekanizmaları geliştirilememiştir.

## 2. 1983 YILINDAN SONRAKİ DÖNEM

Uzun bir aradan sonra, Türkiye'de toplumun özelleştirme olayını ciddi bir şekilde ele alan bir politikacı ile tanışıklığı 1983 seçimleri öncesinde yapılan televizyon açık oturumudur. Bu oturumda Turgut Özal'ın Boğaz boğaz köprüsini satma düşüncesi özelleştirmeyi Türk kamuoyunun gündemine getirmiştir. Daha sonraki uygulamaları gelir payı ortaklığı şekline dönüştürülmüşse de esas düşünce köprü ve baraj gibi temel altyapı yatırımlarının mülkiyetinin satılmasıydı. Bu işlemlerle ilgili olarak yapılan ilk yasal düzenleme 1983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun'dur. Kânuna göre; "Bu kanunun amacı, istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmektir"<sup>131</sup>. Kamuya ait çeşitli altyapı yatırımları (barajlar ve İstanbul 1. Boğaziçi köprüsü gibi) gelirleri, çıkarılacak Ortaklık Senetleri ele halka yansıtılacaktır. (1984-1993 arasında 13 değişik seri ve 30 değişik tertip gelir ortaklığı senedi ihraç edilmiştir.) Bu kanunla kurulan Kamu Ortaklığı Fonu, ayrıca kalkınmada öncelikli yörelerdeki çeşitli yatırımların tamamlanarak bir an önce faaliyete geçirilmesi için kredi

<sup>130</sup> Alan YAMAN, "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirilmeleri", Türkiye Günlüğü, Sayı 22, Ankara 1993, s.154

<sup>131</sup> 2983 Sayılı Tasarrufların teşviki ve kamu yatırımlarının hızlandırılması, Hakkında kanun, 17 Mart 1984 Tarih ve 18344 sayılı R.G.

verecek ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yatırımı tamamlanamamış üretim birimlerini hisse senedi ihracı yoluyla özel sektöre satacaktır.

Bu kanun kapsamında, ilk özelleştirme uygulamaları olarak gösterilebilecek, yatırımı tamamlanamamış bazı işletmeler özel sektöre devredilmişse de devirden sonra, ( bir ikisi hariç) bu işletmelerin durumlarında önemli bir değişiklik olmamış, yarım kalmış işletmelerin bir kısmı geri alınmak, bir kısmı çeşitli kamu ihtiyaçları için kullanılmak üzere ayrılmış geriye kalanları da defter değerleri üzerinden ihtiyacı olan kamu kuruluşlarına devredilmiştir.

Yukarıda zikrettiğimiz barajların mülkiyetinin satılması ile ilgili olarak 1984 tarihinde çıkarılan bir kanunla elektrik santrallerinin özel sektöre devredilmesi işlemleri düzenlenmiş ve bu kanun hükümlerine göre İstanbul Anadolu Yakası Elektrik İletimi ve Dağıtım İşleri özel sektöre devredilmiştir. Tüm Türkiye elektrik işletmeciliğinin %2'sini ancak teşkil edebilecek bu uygulamalar dışında kanunun yayımlandığı tarihten günümüze kadar önemli uygulama imkanları bulunamamıştır<sup>132</sup>.

Kamu İktisadi teşebbüsleri ile ilgili olarak o tarihe kadar uygulanan 440 ve 441 sayılı Kanunları yürürlükten kaldıran 1984 tarihli 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile özel sektör şirketlerindeki kamu paylarının satılması hükmüne bağlanmış (md38) olmakla birlikte bu kararname de uygulama imkanı bulamamıştır<sup>133</sup>. Gerek 2983 ve 3096 sayılı Kanunlar, gerekse 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin uygulanmasından özelleştirme konusunda önemli adımlar atılamamış olması neticesinde, özelleştirmenin yeniden ele alınması zorunluluk haline gelmiştir.

1985 yılına kadar kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesindeki arayışlar devam etmiştir. Önceleri 233 sayılı KHK'nın verdiği ilhamla her KİT'in kendi kendini özelleştirmesi düşüncesi gündeme getirilip, KİT bünyelerinde özelleştirme ile ilgili birimler kurulmuşsa da, KİT yöneticilerinin intiharı anlamına gelecek, kendi kendini özelleştirme uygulaması, KİT yöneticileri için cazip gelmemiş, özelleştirmenin olamayacağına ilişkin binlerce mazeret bulunmuştur. Bu tür özelleştirme yönteminden bir sonuç alamayacağını anlayan hükümet dünyadaki çeşitli özelleştirme

<sup>132</sup> 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki kuruluşların Elektrik üretimi,iletimi, dağıtım ve ticareti ile görevlendirilmesi hakkında kanun, 19/12/1984 tarih ve 18610 sayılı R.G.

<sup>133</sup> 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında kanun Hükmünde Kararname, 18/6/1984 Tarih ve 18435 sayılı mükerrer R.G.

uygulamalarını inceleyerek bir özelleştirme Master Planı hazırlanması için Devlet Planlama Teşkilatı'nı görev vermiştir. Devlet Planlama Teşkilatı da açmış olduğu bir uluslararası ihale ile işi Morgan Trust Bank'a devretmiş, 1985 yılında başlayan Master Plan çalışmaları 1986 yılı Haziran ayında tamamlanarak Rapor halinde hükümete sunulmuştur. Master Plan raporları sunulmadan önce yapılan 3291 sayılı Kanun, aynı zamanda, daha sonra sunulacak raporda da açıkça belirtileceği ve tavsiye edileceği üzere bazı önemli tekellerin kaldırılması için yasal serbestleştirme yapılması ihtiyacını da gideriyordu (Çayda devlet tekeline son verilmesi gibi). 3291 sayılı Kanun özelleştirme ile ilgili olarak yapılmış en önemli yasal düzenlemedir<sup>134</sup>. Bu Kanun'un özelleştirme ile ilgili hükümleri 7 maddeden ibarettir ve son iki maddesi yürürlük ve Kanun'un uygulanması ile ilgilidir. Türk özelleştirme mevzuatı, belki de dünyadaki en kısa özelleştirme mevzuatı olup, kanun ve yapısı ile, özelleştirmede tek sorumlunun hükümet olacağını bildiren bir "Yetki Kanunu" çerçevesinden öteye gidememiştir.

Bu durum; aşağıda da belirtileceği üzere, özelleştirmenin bir devlet politikası haline getirilemeyip uygulanmasında hükümetlerin psikolojisine göre tavır alınılan bir fantezi haline gelmesine yol açmış olayın ciddiyetini ortadan kaldırmıştır.

3291 sayılı Kanun'un bu şekilde Parlamento'ya gönderilmesinde hiç şüphe yok ki Morgan Bank uzmanlarının tavsiye ve telkinleri de önemli oranda etkili olmuştur<sup>135</sup>.

### ***Master Plan Çalışmaları***

Morgan Bank tarafından yapılan master plan çalışmaları çerçevesinde yapılan anket çalışması Türkiye'de özelleştirme amaçlarının neler olması gerektiği hangi önceliklerle özelleştirmeye başlanması konusunda fikir verir. Yapılan anket çalışmasında özelleştirmenin genel amaçları anket formu haline getirilerek katılanlara sunulmuştur. Ankete cevap veren kişi sayısı 20'dir ve bunlardan 10'unun da ekonominin üst düzey brokratları oluşturur. Elde edilen sonuçlar öncelik ve önem

<sup>134</sup> 3291 Sayılı, 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve kamu yatırımlarının Hızlandırılması hakkında kanun, 2985 sayılı Toplu kanun kanununun, 7/11/1985 tarihli ve 3258 sayılı kanun, 2499 sayılı sermaye piyasası kanununda değişiklik yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli kanununun bazı maddelerinin yürürlükten kaldırılması ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi hakkında kanun, 3/6/1986 Tarih ve 19126 sayılı R.G.

<sup>135</sup> Morgan, Bank, privatization Master plan, High Level Government officials Summary Report, June 1986, ApendixI, p.19

sirasına göre; Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesinin temel amaçları şunlar olacaktır<sup>136</sup>.

(100 üzerinden)

<u>Amaç</u>	<u>Önem Puanı</u>
Pazar güçlerinin ekonomiyi canlandırmasını sağlamak	74
Üretkenliği ve verimliliği artırmak	68
Mal ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşidini artırmak	58
Hisse sahipliğini yaygınlaştırmak	56
Sermaye piyasasının gelişmesini hızlandırmak	53
KİT’lere Hazine desteğini en aza indirmek	45
KİT’ler tarafından uygulanan tekelci fiyatlandırmayı ve dolaylı vergileri azaltmak	42
Hükümetin politika ve düzenleyici konular üzerinde (yasalarla ilgili) serbestçe çalışmasını temin etmek	42
Modern teknoloji ve yönetim tekniklerini Türkiye’ye çekmek	42
Çalışanlara hisse verilmesi ile işgücü üretkenliğini artırmak	40
Sanayideki kamu ve özel mülkiyet dengesini değiştirmek	40
Yabancı yatırımlar sayesinde uluslararası ekonomik ve politik bağları güçlendirmek	39
Mevcut sermaye yatırımlarının getirilerini artırmak	34
Devlete gelir sağlamak	32

Görülüyor ki, ekonominin en önemli sorunu ekonomiyi pazar güçlerinin hakimiyeti altına almaktır. Böylece ekonominin daha canlı hale getirilebileceğinden ve özel sektör eli ile işletmecilikte üretkenlik ve verimlilik artışı alacağından hükümet yetkilileri ile üst düzey bürokratlar kuşku duymamaktadır. Morgan Bank’ın bu ankete 3291 sayılı Kanun’un gerekçesi yerine kabul edilmesi itibariyle de önem taşımaktadır. Çünkü, 3291 sayılı Kanun’un gerekçesinde Kanun maddeleri gerekçe olarak aynen yer alırken özelleştirme görevi verilmiş olan Kamu Ortaklığı İdaresinin yayımlamış olduğu çeşitli broşürlerde bu gerekçelere özel bir yer verilmiştir. Mesela kamu hisselerinin

<sup>136</sup> Morgan Bank Privatization Master plan, The Aims Of privatization, June 1986, Appendix-II, p.16

halka arz edildiği ilk şirket olan Teletaş Telekomünikasyon Endüstri ve Ticaret Anonim Şirketi'nin satış dokümanında özelleştirme amacı olarak “Hükümet, devletin sahip olduğu bazı yatırımları özel mülkiyete devretmek amacıyla, geniş kapsamlı bir özelleştirme programını benimsemiş ve uygulamaya koymuştur. Bu programın amacı, ilgili sanayilerde etkinliği artırmak, daha geniş bir hisse senedi mülkiyetini teşvik etmek ve sermaye piyasaları geliştirmektir”<sup>137</sup> denilerek amaçlar kamuya ilan edilmektedir.

Aynı şekilde Petkim-Petrokimya Holding A.Ş.'nin hisse senetlerinin halka arzında “uygulamaya konulan özelleştirme programıyla ulaşılmak istenen temel hedefler, bir yandan mülkiyeti tabana yayarken öte yandan sermaye piyasalarının gelişmesine katkıda bulunmak suretiyle piyasa mekanizmasının serbestçe işlemesini sağlayarak ekonominin etkinliğinin artırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin (KİT) devlet üzerindeki yükünü azaltarak, devletin asli görevleri arasında yer alan altyapı yatırımlarının daha süratli gerçekleştirilmesi ve tasarrufların teşvik edilmesidir”<sup>138</sup> hükmü ile bu amaçlar bir kez daha teyid ediliyor.

Morgan Bank raporunda KİT'lerin özelleştirmeye hazırlanması için, denetim yapısında, personel rejiminde, devletin hissedarlık yetkilerinin kullanılmasında fiyat kontrollerinde, 233 sayılı kanun Hükmünde Kararname'de, devlet garantilerinde (özellikle dışarıdan bulunan kredilerle ilgili olarak Hazine garantileri) ve muhasebe sisteminde bir takım düzenlemeler öngörülerek, özelleştirmeye bir an önce başlanması önerilir. Morgan Bank'a göre özelleştirmenin başlangıcında elde edilecek başarı, projenin gelecekteki selameti için özel önem taşımaktadır. bu amaçla da öncelikle devlete çok mahkum olmayan anonim şirket yapısındaki şirketler seçilerek işe başlanmalıdır. Bu şirketlerin özel şirket statüsüne geçirilmesi daha az sancılı olacak hem satın alan, hem de şirket yeni durumuna daha çabuk uyum sağlayabilecektir. Bu itibarla da özelleştirme faaliyetlerine başlanması açısından birinci derecede öncelikli KİT'ler ve ikinci derecede öncelikli KİT'ler olmak üzere iki temel sınıflandırma yapılır.

<sup>137</sup> Sirkuler, Teletaş, Telekomünikasyon Endüstri ve Ticaret A.Ş. Hisse Senetlerinin Halka Arzı, Şubat 1988, s.2

<sup>138</sup> Tanıtım Dökümanı, Petkim Petrokimya Holding A.Ş. Hisse senetlerinin Halka Arzı, Haziran 1990, s.10

Birinci derecede öncelikli KİT'ler içine TURBAN, THY, USAŞ, YEMSAN, ÇİTOSAN, TİGEM, TPAO, ETİBANK ve seçilecek iştirakler, ikinci derecede öncelikle KİT'ler içine de SÜMERBANK, PTT, TEK Et ve Balık Kurumu, TKİ; MKE; Gemi Sanayi ve ORÜS konur. Bunları takiben satılması devlet desteği ile ancak mümkün görünen ÇAYKUR, Şeker Sanayii, SEKA, PETKİM ve diğer KİT'ler şeklinde sıralanır.

3291 sayılı Kanun'un yapılması ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin özelleştirme ile yetkilendirilmesi sonucu, üst kurul olarak belirlenmiş olan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu Rapor doğrultusunda önce Teletaş ve Netaş'daki kamu hisselerinin, 30 Nisan 1987 tarihinde de 10 bağlı şirket ve 33 iştirakteki kamu hisselerinin özelleştirilmesi işini karara bağlar. Böylece 1987 yılında aktif özelleştirme işlemlerine başlanmıştır<sup>139</sup>.

Daha sonra Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkan Yardımcılığı görevini de üstlenecek olan Türkiye özelleştirme Master Plan'ın yapılmasında Morgan Bank Başkan Yardımcısı ve plan hazırlama komitesinin başındaki adam sıfatıyla Cengiz İSRAFİL'e göre: "Türkiye'deki özelleştirme sınaî üretimin %40 ve sabit sermaye yatırımlarının %60'ını elinde bulunduran kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ilaveten devletin azınlık hisselerine sahip olmakla birlikte doğrudan karar almasına katıldığı 300'den fazla bağlı ve iştirak şirketin üretim ve yatırımları da dikkate alındığında devletin genel ekonomi içindeki Payının yarıdan fazla olduğu görülecektir. Bu yönüyle Türkiye'de uygulamaya konulan özelleştirme programı dünyadaki en geniş özelleştirme programıdır"<sup>140</sup>.

## 2.1. Yasal- Kurumsal Serbestleşme Politikası

24 Ocak kararları ile temel mal ve hizmet kapsamı daraltılmış, daha önce temel mal ve hizmetler içerisinde yer alan çimento, demir-çelik, kağıt, kükürt, göz taşı, zirai mücadele ilaçları, süt, et ve şeker gibi ürünler ile ferrokrom ve alüminyum üretimi dışında kullanılan elektrik bu kapsamdan çıkarılmıştır. Böylece temel mallar kapsamında sadece elektrik (ferrokrom ve alüminyum üretimi için), kömür, her çeşit suni gübre kalmıştır. Temel hizmetler kapsamında ise değişiklik yapılmayarak

<sup>139</sup> Işın ÇELEBİ, Özelleştirme, Doğan Yayın Halding-Nisan 1995 İST. s.67-70

<sup>140</sup> Cengiz İSRAFİL The privatization programme in Turkey, Economic Dialogue Turkey, Number 21, August 1987 p.29.

Denizcilik Bankası Deniz Nakliyatı, Devlet Demiryolları, Denizcilik Bankası yük taşımaları için sübvansiyon uygulamasına devam edilmiştir<sup>141</sup>.

Temel mal ve hizmet kapsamının daraltılması yanı sıra bu kapsamda bulunan mal ve hizmetlerin fiyatlarında maliyet artışları gözönüne alınarak ayarlamalar yapılmıştır. Böylece 24 Ocak kararları ile kamu iktisadi teşebbüslerinin Hazine ve Merkez Bankası üzerindeki baskısı bir ölçüde hafifletilmiş ve bu kuruluşların fiyatlarını serbestçe belirleyebilmeleri ile kaynak yaratmalarına imkan tanınmıştır.

Ekonomide rekabetin canlandırılması için devlet tekellerinin bir kısmı kaldırılmıştır. Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımında devlet tekeli de 3096 sayılı kanunla kaldırılmıştır. Söz konusu kanunla elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticaretinin Türkiye Elektrik Kurumu dışında özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketler tarafından da gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Bu hususta izin yetkisi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na verilmiştir. Kanununda enerji tarifelerinin görevli şirketin teklifi ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın onayı ile saptanacağı belirtilmiştir. Anlaşıldığı gibi elektrik üretim, iletim ve dağıtımında devletin tekel statüsü kaldırılmakla birlikte bu konuda tam bir serbestlik gerçekleştirilememiştir<sup>142</sup>.

Daha sonra 3291 sayılı kanunla tütün tekeli kaldırılmıştır. Söz konusu kanunla 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu'nun 20, 21, 38, 41 ve 43. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece sigara üretiminde devlet tekeline son verilmiştir. Bununla birlikte 1177 sayılı Kanun'un yürürlükteki maddelerine göre tütün mamullerinin fiyatlarını belirlemeye yine eskiden olduğu gibi devlet yetkilidir. yapılan değişiklik sonucunda yabancı şirketlerin tütün piyasasına girmelerine izin verilmiştir. Öte yandan 3092 sayılı Çay Kanunu ile gerçek ve tüzel kişilerin yaş çay işleme ve çay paketleme fabrikaları kurup işletmelerine ve ihtiyaçları olan yaş çay yaprağını doğrudan üreticiden satın almalarına izin verilmiştir. Böylece çayda devlet tekeli kaldırılmıştır. Söz konusu kanunun yürürlüğe girmesinden bir süre sonra yerli ve yabancı bir çok özel firma piyasaya girmiş bulunmaktadır<sup>143</sup>.

<sup>141</sup> Türk Saniyecileri ve İş Adamları Derneği, Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, yayın No: TÜSİAD-T/92.1.148 İstanbul, Ocak 1992 s.44

<sup>142</sup> 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki kuruluşların Elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve Ticareti ile görevlendirilmesi hakkında kanun, 19/12/1984 Tarih ve 18610 Sayılı R.G.

<sup>143</sup> 3092 Sayılı Çay Kanunu, 19/12/1984 Tarih 18610 Sayılı R.G.

Yasal-kurumsal serbestleşme yönünde bir diğer uygulamada eğitim hizmetlerinde görülmektedir. 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nda 1984 yılı içerisinde 3035 sayılı kanunda yapılan değişikliklerle özel okulların açılması teşvik edilmiştir. Örneğin söz konusu kanunun 3.maddesinde şu hüküm yer almıştır. “Özel kreşler, ana okulları ve meslek okulları ve kalkınmada öncelikli yörelerde açılacak özel okullar öğretime başladıkları tarihten itibaren 5 yıl süre ile gelir vergisi ve kurumlar vergisinden muaf tutulurlar”<sup>144</sup>. Anlaşıldığı gibi teşvik önlemleri ile özel eğitim kurumlarının piyasada artması ve böylece devlet okullarıyla rekabetin ilerletilmesi amaçlanmıştır.

Bankacılık sektöründe yasal-kurumsal serbestleşme yönünde çeşitli kararlar alınmıştır. Bilindiği gibi ülkemizde Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze değin güdümlü faiz politikası uygulanmıştır. 24 Ocak kararlarından bir süre sonra 29.5.1980 tarih ve 8/909 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kredi ve vadeli tasarruf mevduatı, faiz oranlarının bankalarca serbestçe belirlenebilmesine imkan sağlanmıştır. Ancak bankalar 19.6.1980 tarihinde yaptıkları “centilmenlik anlaşması” ile söz konusu kararnamenin uygulanmasını engellemişlerdir. Bu tarihten sonra faiz oranlarında zaman zaman kısmi bir serbestleşmeye geçilmesi yönünde kararlar alınmıştır. Daha sonra 30.10.1986 tarih ve 19266 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Merkez Bankası tebliği ile bu yönde bir karar daha yürürlüğe konmuştur. Söz konusu tebliğle, bu defa vadesiz mevduat hesaplarına uygulanacak faiz oranlarının bankalarca serbestçe belirlenebilmesi esası kabul edilmiştir. İleri yıllarda Merkez Bankası, faiz oranlarında tam serbestleşmeye geçilmesi yönünde çeşitli kararları yürürlüğe koymuştur<sup>145</sup>.

## 2.2. KİT’lerin Özelleştirilmesi

Türkiye’de özelleştirme ile ilgili olarak ciddi çalışmalar 24 Ocak 1980 istikrar programının yürürlüğe girmesinden bir süre sonra başlamıştır. 24 Ocak istikrar programı kamu iktisadi teşebbüsleri için yeni kural ve düzenlemeler getirmemiştir. Bu kararlar ile kamu iktisadi teşebbüslerinin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmalarına imkan sağlayacak tedbirler alınmıştır.

<sup>144</sup> 3035 Sayılı kanun 1984 tarih 18134 sayılı R.Ç.

<sup>145</sup> TUSİAD, a.g.r. s.46

24 Ocak 1980 sonrasında ilk olarak 11.4.1983 tarih ve 60 sayılı KHK ile 440 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. daha sonra bu KHK 2929 sayılı kanun şekline dönüştürülmüştür. 2929 sayılı kanun daha sonra 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. 24 Ocak 1980 sonrasında kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili olarak yapılan bu yasal düzenlemelerle kamu iktisadi teşebbüslerinin serbest piyasa ekonomisine entegrasyonu yönünde önemli mesafeler kat edilmiştir<sup>146</sup>.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin serbest piyasa ekonomisine entegrasyonu ve daha sonra özelleştirilmesi düşüncesini esasen 1983 seçimleri sonrasında iktidara gelen Anavatan Partisi'nin felsefesine bağlamak mümkündür. Anavatan Partisi'nin seçim beyannamesinde, hükümet programında özelleştirmeye ilişkin olarak çeşitli hükümler bulunmaktadır. Söz konusu partinin seçim beyannamesinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri başlığı altında şu hüküm yer almıştır: “Partimiz, ilke olarak vatandaşlarımızın kendi güçleriyle veya makul teşvik tedbirleriyle gerçekleştirebilecekleri yatırımlara devletin doğrudan kaynak tahsis etmesini doğru bulmamaktadır. Bu şekilde mütalaa edilebilecek mevcut kamu iktisadi teşebbüslerinin tedricen millete devredilmesini uygun buluyoruz”<sup>147</sup>.

Anavatan Partisi programında da aynı görüşleri bulmak mümkündür. Parti programının 10. maddesinde devletin iktisadi kalkınmadaki rolü açıklanarak şöyle denilmiştir: “Devlet sanayi ve ticarete ana prensip olarak girmemelidir. İstisnai olarak geri kalmış bölgelerde sınai tesisler kurabilirse de bu teşebbüsler kısa zamanda millete devredilmelidir”<sup>148</sup>.

Anavatan Partisi iktidara geldikten sonra özelleştirmeye ilgili olarak 2983 sayılı kanunun yürürlüğe koymuştur. Daha sonra 29 sayılı kanun yürürlükten kaldırılarak bunun yerine getirilen 233 sayılı KHK'nin 38. maddesinde özelleştirmeye ilişkin bir hüküm yer almıştır. Son olarak da özelleştirmeye ilişkin genel çerçeve teşkil eden 3291 sayılı kanun yürürlüğe konulmuştur. Şimdi bu üç kanununu kısaca inceleyelim.

<sup>146</sup> Metin KİLCİ, Türkiye’de Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, Temmuz 1994, s.2.

<sup>147</sup> Anavatan Partisi 1983 Seçim Beyannamesi

<sup>148</sup> Anavatan Partisi 1983 Seçim Beyannamesi

### **2.2.1. 2983 Sayılı Kanun ve Özelleştirme**

17.3.1984 tarih ve 18914 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun özelleştirmeye ilişkin önemli hükümleri içermektedir. Birinci madde kanunun amacı “İstikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek”<sup>149</sup> olarak belirtilmiştir.

Söz konusu kanunda yukarıda belirtilen amaca yönelik olarak gelir ortaklığı senedi, hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı devredilmesi öngörülmüştür. Bunlardan gelir ortaklığı senetleri ve işletme hakkı devri Türk Hukuk mevzuatına yeni girmiş müesseselerdir. Bu iki müessese geniş anlamda düşünüldüğünde özelleştirme ile yakın ilgisi bulunmaktadır. Şimdi bu iki müesseseyi kısaca ele aldıktan sonra gerçek özelleştirme yöntemi olan hisse senedi satışı konusunu inceleyelim.

#### **2.2.1.1 Gelir Ortaklığı Senetleri İhracı**

2983 sayılı kanunun 3. maddesinin c fıkrasında gelir ortaklığı senetleri, kamu kurum ve kuruluşlarına (Kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekkülleri dahil) altyapı tesislerinin (köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleriyle sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları vb. tesisler) gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması için çıkarılacak senetlere olarak tanımlanmıştır. tekrar belirtelim ki gelir ortaklığı senetleri ilk olarak 2983 sayılı kanun ile Türk hukuk mevzuatına girmiş bir menkul kıymettir<sup>150</sup>.

#### **2.2.1.2 -İşletme Hakkı Devri**

2983 sayılı kanunun getirdiği yeniliklerden birisi de “işletme hakkı” kavramıdır. Türk hukuk mevzuatına yeni girmiş olan bu kurum “leasing”e benzemekle birlikte, ondan çeşitli yönlerden ayrılmaktadır. İşletme hakkı devrini esasen bir özelleştirme yönteminden ziyade, özelleştirmeye hazırlık teşkil edecek bir işlem olarak görmek mümkündür.

<sup>149</sup> 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Yatırımlarının Hızlandırılması kanununun, 17.3.1984 Tarih, 18914 Sayılı R.G.

<sup>150</sup> 2983 Sayılı Kanun

### **2.2.1.3-KİT Hisse Senetlerinin Satışı**

2983 sayılı kanununun 1.5.1985 tarih ve 3188 sayılı kanunla değişik 3. maddesine göre hisse senedi, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunlara ait tesislere (müessese, işletme, bağlı ortaklık vb.) gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması için çıkarılan bir menkul kıymettir<sup>151</sup>. Burada ifade edilen hisse senedi Türk Ticaret kanunu'nda düzenlenen hisse senedinden farklı değildir.

Tanımdan da anlaşıldığı gibi hisse senetlerinin satışında bir “mülkiyet” değişimi söz konusudur. Dolayısıyla hisse senetleri satışı gerçek anlamda bir özelleştirme yöntemi olmaktadır.

Hisse senetleri satışı yoluyla özelleştirmeye ilişkin ayrıntılı hükümler Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği'nde yer almıştır.

Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere 2983 sayılı kanun ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği gerçek anlamda bir özelleştirme uygulamasına ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır.

### **2.2.2. 233 Sayılı KHK'de Özelleştirme**

2929 sayılı kanununun 37. maddesinde “Teşekküller, Müesseseler ve bağlı ortaklıkların tasfiyesi” başlığını taşıyan hüküm bu kanununu yürürlükten kaldıran 233 sayılı KHK'nin 38. maddesinde “Teşebbüsler, Müesseseler, Bağlı Ortaklıklar, İşletmeler ve İşletme Birimlerinin ve İştiraklerin Tasfiyesi ve Satılması”<sup>152</sup> şeklinde yer almıştır. Söz konusu 38.maddede teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimlerinin ve iştiraklerinin tasfiye, devir, satış ve işletme Haklarının verilme kararının Yüksek Planlama Kurulu'na ait olduğu belirtilmiştir. Aynı maddede tasfiye, devir ve işletme hakkının verilmesi işlemlerinin 2983 sayılı kanunun öngördüğü esaslar çerçevesinde Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütüleceği hüküm altına alınmıştır<sup>153</sup>.

### **2.2.3. 3291 Sayılı Özelleştirme Kanununun**

Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin esaslar 3.6.1986 tarih ve 19126 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan kanunda yer almıştır. Söz konusu 3291

<sup>151</sup> 2983 Sayılı kanununun 1.5. 1985 tarih ve 3188 Kanunla değişik 3. Md.

<sup>152</sup> 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname, 18.6. 1984 Tarih, 18435 Sayılı R.G. Md. 37

<sup>153</sup> 233 Sayılı KHK. Md. 38

sayılı kanun ile Bankalar Kanunu'nda, Merkez bankası Kanunu'nda ve Sermaye Piyasası Kanunu'nda değişiklikler yapılmış, kanunun 13-18. maddeleri arasında ise "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ile İlgili Hükümler" başlığı altında özelleştirmeye ilişkin usul ve esaslar yer almıştır<sup>154</sup>.

3291 sayılı kanunda özelleştirme kavramının bir tanımı yapılmamış, sadece özelleştirmeye yetkili idareler, özelleştirme yöntemleri ve özelleştirmenin sonuçları kısa cümlelerle ifade edilmiştir.

Kanununun 1. maddesinde şu hüküm yer almıştır: "Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu'nca, müessese, bağlı ortaklı, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise YPK'nca karar verilir. Yüksek Planlama Kurulu ayrıca iştiraklerdeki kamu paylarının satış ve devri konularında yetkilidir."

3291 sayılı kanuna göre özelleştirilmesine karar verilen kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklar doğrudan doğruya, müessese, işletme ve işletme birimleri ise önce anonim şirket statüsüne getirildikten sonra hiçbir işleme gerek kalmaksızın bağlı bulunduğu bakanlıkla ilişkisi kesilerek Başbakanlığa bağlanmış sayılır<sup>155</sup>.

Birinci maddede yer alan bu hüküm özelleştirmeyle ilgili hemen hemen yapılacak bütün işlemleri özetlemeye çalışmıştır. Anlaşıldığı gibi, söz konusu madde ile özelleştirme karar yetkisi Bakanlar Kurulu ile YPK'na verilmiştir. 6.3. 1991 tarih ve 3701 sayılı DPT Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4. maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği en çok dört Devlet Bakanı ile Maliye ve Gümrük, Tarım, Orman ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret, enerji Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma Bakanlıkları'ndan meydana gelir<sup>156</sup>.

Öte yandan 10.4.1990 tarih ve 414 sayılı KHK ile 2983 sayılı kanununun 7. maddesi değiştirilmiş ve KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili bazı kararlarda Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı yetkili kılınmıştır<sup>157</sup>.

<sup>154</sup> 3291 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun, 3/6/1986 Tarihli 19126 Sayılı R.G. Md. 13-18

<sup>155</sup> 3291 sayılı, 3.6. 1986 Tarihli Kanun Md.1

<sup>156</sup> 3701 Sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 6.3. 1991 kabul tarihli

<sup>157</sup> 414 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 sayılı KHK nin eki cetvellerde ve 223 sayılı KHK, de değişiklik yapmasına dair Khk. 10.4.1990 Tarih, 20488 Sayılı R.G.

#### **2.2.4. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu**

Özelleştirmede karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacı ile uygulamalar konusundaki yasal ve yönetsel yapının değiştirilmesine yönelik ilk somut adım 1992 yılında atılmıştır. Bu tarihte başlayan mevzuat değişikliği çalışmaları 1994 yılında tamamlanmış ve konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren bir dizi kararname çıkarılmıştır. 11 Mayıs 1994 tarihinde yürürlüğe giren ve hükümete özelleştirme uygulamaları konusunda düzenleme yapma yetkisi veren 3987 sayılı yetki yasasına dayanılarak çıkarılan 530, 531, 532 ve 533 sayılı kanun hükmünde kararnameler 6 Haziran 1994, 546 sayılı kanun hükmünde kararname ise 7 Temmuz 1994 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak, söz konusu 5 kararnamenin dayanağı olan 3987 sayılı yetki yasası 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra ise, bu kanun çerçevesinde çıkarılan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı kanun hükmünde kararnamelerin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması amacı ile anayasa Mahkemesi’ne yapılan başvuru değerlendirilerek 21 Temmuz 1994 tarihinde karara bağlanmış ve söz konusu kararnameler iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptale ilişkin gerekçeli kararı, 5 Ağustos 1994 tarihli Resmi Gazete’nin mükerrer sayısında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu iptal kararları sonucu, özellikle yapısal açıdan getirilen değişiklikler nedeniyle doğacak hukuki boşluğa, Bakanlar Kurulu’nun 31 Temmuz 1994 tarihinde aldığı prensip kararı ile açıklık getirilmiştir. Konuya ilişkin olarak 3 Ağustos 1994 tarihinde yayınlanan Başbakanlık genelgesinde, Anayasa Mahkemesi’nin gerekçeli iptal kararının Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bu konudaki idari eylem ve işlemlerin, iptal kararından önceki mevzuat çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede İdare, 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 27.11.1994 Tarih ve 22124 Sayılı R.G.

Yine aynı tarihten itibaren , özelleştirmeye ilişkin esasların, üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir yasa çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalışmalara başlanmıştır.

Bu çalışmalar sonucunda, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı Özelleştirme Yasası, 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile, daha önceki mevzuatta yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler, ana başlıklar itibariyle şöyledir:

- “Özelleştirme Yüksek Kurulu” oluşturulmuştur.

- “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur.

-Özelleştirme uygulamaları sırasında veya sonrasında işini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.

- “Özelleştirme Fonu” oluşturulmuştur.

-Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilebilmesine imkan tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.

- Erken emekliliğin teşviki amacıyla özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığı'na tabi personelden hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkı kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde ikramiyelerinin %30 fazlası ile ödenmesi hükme bağlanmıştır.

-Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin sosyal yardım zammı ödemelerinin Özelleştirme Fonu'nda karşılanması öngörülmüştür.

-Kapsamdaki kuruluşlarda uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

-Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır.

-Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörülmüştür<sup>159</sup>.

<sup>159</sup> 4046 Sayılı 27.11.1994 Tarihli kanun

### 3- TÜRKİYE'DE KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

#### 3.1-Hazırlık Çalışmaları

Ülkemizde özelleştirmeye ilgili olarak hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere hükümet, 15.3.1985 tarihinde 2 Amerikan (Morgan Guaranty Trust Company of New York, The First Boston Corporation) ve 5 İngiliz firmasından (Morgan Grenfell and Co.Ltd. J. Henry Schroder Wags And Co. Ltd, N.M. Rotschild And Sons Ltd, Lazard Brothers and Co. Ltd, Chase Manhattan Ltd) teklif istemiş ve yapılan görüşmeler sonucunda Morgan Guaranty Trust Company of New York firması uygun bulunarak bu firma ile DPT arasında 11.12.1985 tarihinde anlaşma imzalanmıştır<sup>160</sup>.

Ülkemizde Dünya Bankası'nın finansman desteğiyle sürdürülen özelleştirme master plan hazırlık çalışmaları, yapılan anlaşma sonucu Morgan Guaranty Bank öncülüğünde aşağıda belirtilen dört kuruluş ile birlikte yürütülmüştür<sup>161</sup>.

- 1- Türkiye Sınai Kalkınma Bankası,
- 2-Sınai Yatırım ve Kredi Bankası,
- 3- Yatırım Finansman A.Ş.,
- 4- Price Waterhouse/Muhaş A.Ş.

Söz konusu kuruluşlar Mayıs 1986'da bir master plan hazırlayarak hükümete sunmuşlardır. Master planda; özelleştirme programının hedefleri, özelleştirme genel ve özel faaliyet planları ve mevcut KİT'lerin rehabilitasyonu ve yeniden yapılandırılması için çeşitli öneriler yer almıştır. Şimdi Master plan üzerinde yer alan konuları kısaca inceleyelim.

#### 3.1.1. Morgan Guaranty Bank Master Planı

Master plan özetinde, Morgan Guaranty firmasının özelleştirme konusundaki temel düşüncesi 1. maddede açıklanmıştır.

“Varmış bulunduğumuz genel sonuca göre, bir özelleştirme programı başlatmak için ciddi herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bazı KİT'lerin çok az bir yapısal değişiklik sonucu satılabileceğini saptadık ve inanıyoruz ki, hükümet,

<sup>160</sup> Rıdvan KARLUK, Türkiye'de kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Esbank Yayın No: 5 İST. Mart 1994, S.188

<sup>161</sup> Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Yayın no: TÜSİAD T-92.1.148, İstanbul, Ocak 1992, S.57

önümüzdeki iki yıl içerisinde USAŞ, TURBAN, THY ve ÇİTOSAN ile YEMSAN'ın bazı bölümlerinin satılması amacıyla vakit geçirmeden mali danışmanlar atamalıdır. TPAO, ETİBANK ve TİGEM'i de uygun bir zaman içerisinde satılabilir hale getirmek için, bu kuruluşlarda gerekli reorganizasyon çalışmalarına vakit kaybetmeden başlatmak gerekmektedir. Özelleştirmenin güvenilirliğini sağlamak için ilk aşamalarda kazanılacak başarılar büyük öneme sahip bulunmaktadır. Özelleştirme sürecinin hemen başlatılmasının gerekli olduğu inancına sahip bulunmaktayız"<sup>162</sup>.

Anlaşıldığı gibi Morgan Guaranty ülkemizde özelleştirme programının çok kısa bir süre içerisinde uygulanmasını önermektedir.

Morgan Guaranty firması ayrıca Türkiye'de uygulanacak özelleştirme programının ana hedeflerini bir başka yabancı firma (Wyvern Research Associate:WRA) ile birlikte saptamıştır. Öncelikli hedef saptama konusunda üst düzey kamu görevlileri (bakan, müsteşar, genel müdür vb.) arasında bir anket yapılmış ve sonuçta önem sırasına göre amaçlar şu şekilde sıralanmıştır<sup>163</sup>.

- 1- Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkan verilmesi,
- 2- Verimliliğin ve randımanın artırılması,
- 3- Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması,
- 4- Halka açık şirketlerin teşvik edilmesi,
- 5- Sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması,
- 6- Hazine'nin KİT'lere sağladığı mali desteğin asgariye indirilmesi,
- 7- KİT'ler tarafından uygulanacak tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması,
- 8- Kamu görevlilerin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi,
- 9- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi,
- 10- Çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması
- 11- Kamu ve özel sanayi kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi,
- 12- Yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi,

<sup>162</sup> TUSİAD, a.g.r. s.58

<sup>163</sup> Veysel ATASOY , Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Ankara, 1993 s.226

13- Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması,

14- Devlete gelir sağlanması,

Anlaşıldığı üzere 14 amaç içerisinde göreceli olarak öneme sahip olan ilk amaç serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak olarak belirtilmiştir. Endüstriyel verimliliğin yükseltilmesi ise, ikinci önemli amaç olarak saptanmıştır. Master planda devlete gelir sağlanması ise özelleştirme programında en son önem verilmesi gereken amaç olarak belirlenmiştir.

Morgan Bank, hazırladığı Ana Plan'da özelleştirecek 32 KİT'i "ekonomik yaşayabilirlik" (economic viability) ve "yatırım ihtiyaçları" (investment requirement) kriterlerini dikkate alarak "öncelik" açısından üç sınıfa ayırmıştır. Bu kriterler dışında, öncelik sırasının belirlenmesinde, sosyal ve stratejik faktörlerde dikkate alınmıştır. Master Plan'da bu kriterlerden özellikle ekonomik yaşayabilirlik kriterine ağırlık verilmiştir. KİT'lerin devlet müdahalesi olmaksızın (fiyat müdahalesi, ithalat koruması, sübvansiyon vb) serbest rekabet piyasasından yaşayabilirlik kabiliyeti "ekonomik değerlilik" olarak adlandırılmıştır. Bir KİT'in ekonomik yaşayabilirliğini tespit edebilmek için bu kuruluşların faaliyette bulunduğu sektörün yapısı, gelecekte beklenen talep düzeyi, uluslararası rekabet imkanı ve mali performansları üzerinde durulmuştur<sup>164</sup>.

Morgan Bank'ın hazırladığı özelleştirme master planına göre KİT'ler şu "öncelik" sırasına konmuştur.

### **3.1.1.1.- Birinci Öncelikli KİT'ler:**

"Hükümet ilk çalışmalarını bu şirketler üzerinde yoğunlaştırmalıdır. Biz, hükümetin bu şirketleri, büyük bir rehabilitasyon veya tamamıyla kapatma olaylarının getirebileceği sosyal ve ekonomik maliyetlere gerek olmaksızın, özel yatırımcılara devredebilme olasılığının çok yüksek olduğunu inanmaktayız"<sup>165</sup>.

1. Tamamen Satılabilecek Olanlar: Bu şirketler, kısa vadede mülkiyetlerinin özel sektöre tamamen transfer edilebilmesi için en çok ümit verenlerdir. Bu şirketler, yabancı yatırımcılara, Türk Şirketlerine veya sermaye

<sup>164</sup>Veysel ATASOY, a.g.e. , s.235

<sup>165</sup>Rıdvan KARLUK, a.g.e. , s.191.192

piyasasından satılabileceklerdir. Bunlar: T. C. Turizm Bankası Turistik İşletmeleri (TURBAN), Türk Hava Yolları (THY), Uçak Servisi Anonim Şirketi (USAŞ) dır<sup>166</sup>.

II. Çoğunluğu Satılabilir Olanlar: Bu şirketler, işletmelerinin önemli sayılabilecek bir kısmı kar getirme potansiyelinin olmadığı doğu bölgelerinde olan, fakat satış için cazip adaylardır. Doğudaki tesisler için alternatifler kapatma, rehabilitasyon, batıdaki tesislerle birleştirme veya kamu sektöründe muhafaza edilmesidir. Bunlar: Yem Sanayii T. A. Ş. (YEMSAN), Türkiye Çimento ve toprak Sanayii Kurumu (ÇİTOSAN) dır<sup>167</sup>.

III: Büyük Bölümleri Satılabilir Olanlar: Her ne kadar bu şirketleri saran mevzuatın satışı kolaylaştırmak üzere yeniden düzenlenmesi veya bazı reorganizasyonlar gerekse bile, bu şirketlerin varlıklarının büyük bölümleri satılabilir. Satışın derece ve zamanlaması hükümetin politik kararlarına bağlıdır. Bu şirketler: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM), Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), ETİBANK' dır<sup>168</sup>.

#### **3.1.1.2. İkinci Öncelikli KİT'ler:**

“Bu kuruluşların çoğu potansiyel olarak satılabilir olmakla beraber, uzun süre alması ve bazı hallerde hükümete birinci öncelikli kuruluşların satışına oranla daha yüksek bir ekonomik ve sosyal maliyet getirmesi nedeniyle muhtemelen bu şirketlerin satışları daha zor olacaktır. Doğrudan satışları zor olacak bu kuruluşlar için kiralama yönetim sözleşmesi ve hizmetlerin ihalesi gibi diğer özelleştirme alternatiflerinin araştırılması gerekmektedir”<sup>169</sup>.

IV. Bazı Kısımları Satılabilir, Diğer Kısımları Rehabilitasyon veya Kapatma Gerektirenler: Bu şirketlerin ekonomik olmayan tesislerinin kapatılması veya rehabilite edilmesinin sosyal ve ekonomik maliyetleri, çoğunluğu satılabilir olan şirketlere oranla daha yüksek olacaktır. Bunlar: Sümerbank, Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK) dur<sup>170</sup>.

<sup>166</sup> TÜSİAD, a.ğ.r. , s.64

<sup>167</sup> Işın ÇELEBİ, Yeni Bir Düzen Anlayışı: Özelleştirme Milliyet Yayınları 2. basım, İstanbul, 1995 s.62

<sup>168</sup> Işın ÇELEBİ, a.g.e. , s.62

<sup>169</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. , s.228

<sup>170</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. , s.229

V. Yavaş Yavaş Satılabilecek Olanlar: Bu şirketler büyük yapıları ve yüksek sermaye paylarından dolayı muhtemelen bugün satılamayacakları, ancak sermaye piyasası büyüdükçe sermaye piyasasında bir kaç yıl sürecek bir periyot boyunca satılabilecekleri ve iştiraklerinin çoğu bugün için belki satılabilir olduğu master planda belirtilmiştir. Bunlar: Posta, Telgraf ve Telefon (PTT), Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) dur<sup>171</sup>.

VI. Satılması Muhtemel Olanlar: İlk dört şirket büyük ölçüde devletin ihtiyacını karşıladığından (satışların % 70-90'ı devlete yapılmakta) satış için cazip adaylar değildir. Eğer şirketlere uygun fiyat tespit edilir veya uygun şartlarda, uzun vadeli alım anlaşmaları yapılırsa alıcı belki bulunabilir. Diğer alternatifler içinde yönetim sözleşmesi, hizmetlerin ihalesi, ortak girişim ve seçilen tesislerin satışları sayılabilir. Bu kategorideki şirketler şunlardır: Et ve Balık Kurumu (EBK), Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ), Makine Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK), Türkiye Gemi Sanayii A.Ş. (TGS), Orman Ürünleri Sanayii Kurumu (ORÜS) dur<sup>172</sup>.

VII. Devlet Desteğiyle Satılabilecek Olanlar: Bu şirketlerin çoğu kısmen kuvvetli milletlerarası rekabet ve baskı altındaki dünya fiyatları sebebiyle ithal koruması veya diğer şekillerdeki devlet desteği olmaksızın başarılı olamayacak sanayilerin içinde yer almaktadır. Alıcılar ancak bu korumanın devam edeceğine inanırlarsa talip olabilir. Yönetim sözleşmesi ve kiralama imkanları da araştırılmalıdır. Bu kuruluşlar şunlardır: Çay Kurumu Genel Müdürlüğü (ÇAY-KUR), Türkiye Şeker Fabrikaları A. Ş. (TÜRK-ŞEKER), T. Selüloz ve Kağıt Fabrikaları (SEKA), Petkim Petrokimya A. Ş. (PETKİM), Türkiye Gübre Sanayii A. Ş. (TÜGSAŞ), Türkiye Demir Çelik İşletmeleri (TDCİ), Ağır Sanayii ve Otomotiv Kurumu (ASOK), Türkiye Taş Kömürü Kurumu (TTK) dur<sup>173</sup>.

### 3.1.1.3. Üçüncü Öncelikli KİT'ler:

“Bunlar esas olarak özel yatırımcılar için cazip olmayacak kamu hizmeti şirketleridir. Bununla beraber, hizmetlerin alt sözleşmelerle yapılması yoluyla, kısmi olarak özelleştirilmeleri mümkün olabilir”<sup>174</sup>. Bu kuruluşlar şunlardır: Devlet

<sup>171</sup> TÜSİAD, a.g.r. , s.65

<sup>172</sup> TÜSİAD s.65

<sup>173</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. , s.229

<sup>174</sup> Veysel ATASOY, a.g.e. , s.229

Malzeme Ofisi (DMO), Türkiye Deniz İşletmeleri (TDİ), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD), Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI), Toprak Mahsülleri Ofisi (TMO), Türkiye Ziraî Donatım Kurumu (TZDK), Türk Uçak Sanayii A.Ş. (TUSAŞ) dır<sup>175</sup>.

The Morgan Bank'ın hazırlamış olduğu master planda, yukarıda tasnifi yapılan 32 KİT'in özelleştirilmesi için en fizibel görünen özelleştirme yöntemleri de belirtilmiştir.

### **3.1.2. Sektörel Düzeyde Hazırlanan Özelleştirme Raporları**

Morgan Bank'ın yaptığı master plan çalışmaları dışında sektörel düzeyde bazı kuruluşların satılması ve yeniden yapılandırılması için hükümet dört yabancı firma ile anlaşarak rapor hazırlatmıştır. Bunlar:

1. Sema Metra Conseil (Fransa) ve Tekfen Teknik Servis Tic: Bu iki firma çimento sektörünün özelleştirme ve yeniden yapılandırma programını yürütmekle görevlendirilmiş ve söz konusu firmalar raporlarını hazırlayarak hükümete sunmuştur.

2. Arthur de Little ve Tümaş: Bu iki firma gübre sektörünün özelleştirilmesi konusunda rapor hazırlamıştır.

3. The Boston Consulting Group: Bu Amerikan firması tekstil sektörü özelleştirilmesi çalışmaları ile görevlendirilmiştir.

4. Bunların dışında kağıt sektörünün özelleştirilmesi yönünde çalışmalar da bir başka yabancı danışman firmaya hazırlattırılmıştır<sup>176</sup>.

### **3.1.3. Özelleştirme Uygulamaları:**

Ülkemizde özelleştirme uygulamalarını incelemeden önce özelleştirme yürütme sürecinin nasıl geliştiği konusunda bilgi vermenin yararlı olacağı kanaatindeyiz.

Ülkemizde 1983 yılından sonra gündeme gelen özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak

<sup>175</sup> TÜSİAD-a.g.r. , s.66

<sup>176</sup> TÜSİAD, a.g.r. , s.69

edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerde devrine olanak tanıyan 2983 sayılı Kanun'la getirilmiştir<sup>177</sup>.

Daha sonra 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kanun'da, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. buna göre, 233 sayılı KHK'da adı geçen, tamamı devlete ait ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT'lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına da Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise, 2983 sayılı yasa ile oluşturulan "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi" görevlendirilmiştir. bu idare, özelleştirme programının yanısıra, toplu konut uygulamalarının yürütülmesi, Kamu Ortaklığı Fonu'nun yönetimi ve Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabında biriken paraların nemalandırılması gibi görevler de üstlenmiştir. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu" olarak belirlenmiştir<sup>178</sup>.

Nisan 1990'da yürürlüğe giren 414 sayılı KHK ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, "Kamu Ortaklığı İdaresi" ve "Toplu Konut İdaresi" adı altında iki ayrı kuruluş olarak yeniden örgütlendirilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nın yönetimi konusunda görevli kılınmıştır<sup>179</sup>.

6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile de, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii "Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu" olarak değiştirilmiştir.

Bu mevzuat dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla beraber birçok kanun ve kanun hükmünde kararnamede özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

<sup>177</sup> 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun 17.3.1984 Tarih, 18344 Sayılı R.G.

<sup>178</sup> Türkiye Cumhuriyet Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiyede Özelleştirme, Bülten 26 Haziran 1996, s. 1

<sup>179</sup> 414 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 sayılı KHK'nin eki cetvellerde ve 223 sayılı KHK'de değişiklik yapılmasına dair KHK, 10.4.1990 tarih 20488 sayılı R.G.

Ancak bütün bu düzenlemeler, bir takım genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiş, uygulamaların gerektirdiği ihtiyaca cevap verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır. Gerek karar verme, gerekse uygulamalar konusunda getirilen yetki sınırlamaları, özelleştirme sürecinin uzamasına ve işlemlerin aksamasına yol açmıştır. Bunun yinasıra, uygulamalar esnasında veya daha sonra ortaya çıkabilecek, başta sosyal problemler olmak üzere muhtemel sorunların çözümüne yönelik yasal düzenlemelin (işsizlik sigortası, antikartel yasası vb.) mevcut bulunmaması da özelleştirmenin karşılaştığı en önemli yapısal sorunlardan biri olmuştur.

Özelleştirme uygulamalarının başlattığı 1985 yılından 1994 yılı sonuna kadar geçen 9 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Ancak, daha önce ÇİTOSAN'ın bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikaları dışında, bu kuruluşların hemen tamamı, kamunun azınlık hissesine sahip olduğu iştiraklerdir.

Özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile, uygulamalara esas teşkil eden 2983 ve 3291 sayılı yasalarda çeşitli tarihlerde değişikliğe gidilmiştir. Ancak bu değişiklikler, zaten dağınık olan mevzuatı daha da karmaşık hale sokmuştur. Gerek bu karmaşık yapıdan kaynaklanan sorunların, gerekse özelleştirme uygulamaların sonucuna bağlı olarak karşılaşılan sosyal, ekonomik ve hukuki problemlerin çözümü için yeni düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olmuştur.

Özelleştirmede karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacı ile uygulamalar konusundaki yasal ve yönetsel yapının değiştirilmesine yönelik ilk somut adım 1992 yılında atılmıştır. Bu tarihte başlayan mevzuat değişikliği çalışmaları 1994 yılında tamamlanmış ve konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren bir dizi kararname çıkarılmıştır. 11 Mayıs 1994 tarihinde yürürlüğe giren ve hükümete özelleştirme uygulamaları konusunda düzenleme yapma yetkisi veren 3987 sayılı yetki yasasına dayanılarak çıkarılan 530, 531, 532 ve 533 sayılı kanun hükmünde kararnameler 6 Haziran 1994, 546 sayılı kanun hükmünde

kararname ise 7 Temmuz 1994 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir<sup>180</sup>.

Ancak, sözkonusu 5 kararnamenin dayanağı olan 3987 sayılı yetki yasası 7 Temmuz 1994 tarihinde anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra ise, bu kanun çerçevesinde çıkarılan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı kanun hükmünde kararnamelerin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması amacı ile Anayasa Mahkemesi’ne yapılan başvuru değerlendirilerek 21 Temmuz 1994 tarihinde karar bağlanmış ve sözkonusu kararnameler iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptale ilişkin gerekçeli kararı, 5 Ağustos 1994 tarihli Resmi Gazete’nin mükerrer sayısında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu iptal kararları sonucu, özellikle yapısal çıdan getirilen değişiklikler nedeniyle doğacak hukuki boşluğa, Bakanlar Kurul’unun 31 Temmuz 1994 tarihinde aldığı prensip kararı ile açıklık getirilmiştir. Konuya ilişkin olarak 3 Ağustos 1994 tarihinde yayınlanan Başbakanlık genelgesinde, Anayasa Mahkemesi’nin gerekçeli iptal kararının Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bu konudaki idari eylem ve işlemlerin, iptal kararından önceki mevzuat çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede İdare, 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir<sup>181</sup>.

Yine aynı tarihten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasların, üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir yasa çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalışmalara başlanmıştır.

Bu çalışmalar sunucunda, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı Özelleştirme Yasası, 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile, daha önceki mevzuatta yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemelerle,

- “Özelleştirme Yüksek Kurulu” oluşturulmuştur.
- “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur.

<sup>180</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Bülten 26 Haziran 1996 s.2

<sup>181</sup> T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiyede Özelleştirme, Bülten 3 Haziran 1997, s. 2.

Geçmişte KOİ Başkanlığının yapmış olduğu özelleştirme uygulamalarıyla ilgili işlemler günümüzde Özelleştirme İdaresi tarafından yapılmaya başlanmıştır<sup>182</sup>. 4046 sayılı kanunda öngörülen işlemlerin ardından tespit edilen satış stratejisi doğrultusunda KİT'in özelleştirilmesi gerçekleştirilmektedir.

Ülkemizde geçmişin günümüze özelleştirme programına dahil KİT'lerin satışında başlıca şu yöntemler uygulanmıştır.

- Halka Arz Uygulaması
- Halkı Arzı İçeren Blok Satış Yöntemi
- Blok Satış
- İMKB'de satış
- Yarım Kalmış Tesislerin Satışı

Bu açıklamalardan sonra yukarıda belirtilen yöntemler çerçevesinde yapılan uygulamaları incelemeye çalışalım<sup>183</sup>.

#### **4. 1985-1997 DÖNEMİ UYGULAMALARI**

##### **4.1.Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar:**

1985 yılından itibaren 159 kuruluş özelleştirme kapsamına alınmıştır. bu kuruluşlardan bir bölümü, 233 sayılı KHK kapsamında tamamı kamuya ait KİT statüsündeki kuruluşlardır. Diğer bir bölümü ise, %50'nin üzerinde kamu payı bulunan bağlı ortaklık statüsündeki kuruluşlar ile kamu iştirakleridir.

Öte yandan, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 23 Aralık 1994 tarihinde aldığı bir karar doğrultusunda Maliye Bakanlığı ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne ait 4 taşınmaz özelleştirme kapsamına alınmıştır.

Bu kuruluşlardan 9 tanesi daha sonra çeşitli nedenlerle özelleştirme kapsamından çıkarılmıştır. bunlar arasında yer alan T. Öğretmenler Bankası Mayıs 1992'de Halk Bankası'na, Denizcilik Bankası ise Kasım 1992'de Emlak Bankası'na devredilmiştir. BASF-Sümerbank Kimya Sanayii A.Ş. ile Güney Sanayii'ndeki kamu payları, daha önce bu paylara sahip olan Sümer Holding'e, TÜLOMSAŞ,

<sup>182</sup> 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 27 Kasım 1994 tarih, 22124 sayılı R.G.

<sup>183</sup> TUSİAD, a.g.e. s.73

TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ, TCDD'ye iade edilmiştir. Nisan 1987'de özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. ise tesfiye edilmiştir.

1985-1990 yılları arasında bazı yarım kalmış tesislerin özel sektöre devri konusnuda da çalışmalar yapılmıştır<sup>184</sup>.

#### 4.2. Gerçekleştirilen Uygulamalar:

Özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri uygulamaları ile başlamıştır.

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, İdare tarafından bugüne kadar 121 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 102'sinde hiç kamu payı kalmamıştır. Blok satış, halka arz, uluslararası arz, İMKB'de satış veya varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer 19 kuruluşta ise halen kamu payı bulunmaktadır.

1985 yılından 3 Haziran 1997'ye kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 99.1 trilyon TL. (3.3 milyar \$) düzeyindedir.

Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden 31 Aralık 1996 itibariyle 60.5 trilyon TL (2.8 milyar \$) net giriş sağlanmıştır. Yıl bazında uygulama tutarı ile net giriş tutarı arasındaki fark, vadeli işlemlere ilişkin taksit ödemelerinden kaynaklanmaktadır.

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 31 trilyon TL'lik (1 milyar \$) temettü geliri ve 18.4 trilyon TL'lik (373 milyon \$) diğer kaynaklarla birlikte 1985-1996 dönemi toplam kaynakları 109.9 trilyon TL (4.2 milyar \$) düzeyine ulaşmaktadır.

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 108 trilyon TL (3.9 milyar \$) tutarında harcama yapılmıştır. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin

<sup>184</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Bülten 3 Haziran 1997, s.3

harcamaların % 60'a yakın bölümü, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki ve borç biçiminde aktarılan finansmandan oluşmaktadır<sup>185</sup>.

1986-1997 Döneminde Yöntemler İtibariyle Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri Tablo 1'de görülmektedir.

Tablo 1

1986-1997 DÖNEMİ GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ				
	1986-1995	1996	1997	TOPLAM
-Blok Satış	22.290.286.380.164	17.330.138.910.000	32.517.311.000.000	72.137.736.290.164
-Tesis/Varlık Satışı	9.005.081.642.426	4.804.182.831.000	43.500.000.000	13.852.764.473.426
-Halka Arz	1.436.792.025.450	0	0	1.436.792.025.450
-U.arası Kurumsal Arz	6.682.308.600.000	0	0	6.682.308.600.000
-İMKB'de Satış	4.823.896.383.671	154.500.000.000	0	4.978.396.383.671
-Yarım Kalmış Tes. Sat.	4.085.427.513	0	0	4.085.427.513
TOPLAM	44.242.450.459.224	22.288.821.741.000	32.560.811.000.000	99.092.083.200.224

3 Haziran 1997 İtibariyle Tabloda yer alan rakamlar ilgili yılda gerçekleştirilen uygulama tuturlarını gösteren satış miktarlarıdır<sup>186</sup>.

<sup>185</sup> Özelleştir İdaresi Başkanlığı, Bülten ,3 Haziran 19997, s.3

<sup>186</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Bülten , 3 Haziran 1997, s.9

1986-1996 yılları arasında özelleştirme işlemlerinden elde edilen gelirlerin toplamını tablo 2’de şu şekilde gösterebiliriz<sup>187</sup>.

Tablo 2

1986-1996 ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİNDEN ELDE EDİLEN KAYNAKLAR				
	1986-1994	1995	1996	TOPLAM
ÖZ.İŞ. TAHSİLATI	22.186.345.759.274	20.363.474.515.762	17.980.073.326.128	60.529.893.601.164
-Blok Sat. Gel.	10.254.680.236.309	12.179.438.676.268	14.163.362.689.212	36.597.481.601.789
-Tesis/Varlık Satışı	95.478.257.000	7.374.099.033.494	3.662.226.859.416	11.131.804.149.910
-Halka Arz	1.412.481.675.450	0	0	1.412.481.675.450
-U.arası Kurumsal Arz	6.406.160.664.000	0	0	6.406.160.664.000
-İMKB’de Satış	4.013.033.612.322	809.438.165.000	154.483.777.500	4.976.955.554.822
-Yarım Kalmış Tes. Sat.	4.511.314.193	498.641.000	0	5.009.955.193
Rehinli Hisse Satış Geliri	0	1.276.579.200.000	2.453.177.080.970	3.729.756.280.970
Temettü Gelirleri	5.711.524.420.181	3.266.606.957.550	22.034.450.168.453	31.012.581.546.184
Kapsam Kuruluş verilen				
Borç Anapara Tahsil	0	410.000.000.000	197.000.000.000	607.000.000.000
Kapsam Kuruluş Verilen Borç				
Tahvil Faiz Gel.	0	142.748.798.000	303.613.542.463	446.362.340.463
Diğer Gelirler	36.376.360.671	70.023.380.940	2.061.756.961	108.461.498.572
Borçlanma	0	13.208.879.186.306	246.318.552.963	13.455.197.739.269
Özelleştirme Bonusu İhracı	0	1.000.000.000.000	0	1.000.000.000.000
Dış Kredi ve Hibe Kullanımı (1)	0	12.208.879.186.306	246.318.552.963	12.455.197.739.269
TOPLAM KAYNAKLAR	27.934.246.540.126	38.738.312.038.558	43.216.694.427.938	109.889.253.006.622

Tablo 2’de yeralan rakamlar özelleştirme fonu hesabı ile özelleştirme uygulamalarına ilişkin diğer özel hesaplara nakit giriş tutarlarını göstermektedir.

<sup>187</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Bülten , 3 Haziran 1997, s.10

1986-1996 yılları arasında yapılan özelleştirme uygulamaları için yapılan harcamaları Tablo 3’de topluca gösterebiliriz<sup>188</sup>.

Tablo 3:

1986-1996 ÖZELLEŞTİRME HARCAMALARI (KULLANIMLAR)				
	1986-1994	1995	1996	TOPLAM
Öz. Kap.Kur.İl.Ödeme	17.497.944.986.415	11.914.150.388.445	20.827.093.532.575	50.239.188.907.435
-Sermaye İştiraki(1)	14.782.286.131.152	6.411.106.595.791	12.946.315.051.085	34.139.707.778.028
-Kredi Biçiminde Verilen Borçlar(2)	0	3.797.807.751.142	4.459.784.168.446	8.257.591.919.588
-Sos.Yar.Zam. Ödemeleri(3)	20.571.250.537	576.241.177.319	1.490.546.476.553	2.087.358.904.409
-Öz.Bağ.İş.Kay.Taz.Ödemeleri(3)	0	50.000.000.000	710.909.721.112	760.909.721.112
-Öz.Son.Taz.vb.Diğ.Per.Ödemeleri(3)	0	521.817.417.126	63.688.685.929	585.506.103.055
-% 30 Erken Emeklilik Primi Ödemeleri(3)	0	153.575.296.280	347.149.209.450	500.724.505.730
-Özel.Gel.İlgili Kuruluş. Ödem. (4)	2.695.087.604.726	403.602.150.787	808.700.220.000	3.907.389.975.513
Özel.Uygulamalarını İliş. Ödemeler	999.615.063.560	764.098.869.504	414.139.716.333	2.177.853.649.397
-Denetim-Danışmanlık Gid.(5)	185.635.316.226	486.723.433.832	238.847.149.299	911.205.899.357
-İhale İlanı Giderleri	174.919.543.972	123.520.154.569	71.800.256.510	370.239.955.051
-Reklam ve Tanıtım Gid. (5)	13.081.455.987	153.855.281.103	103.492.310.524	270.429.047.614
-İMKB’de Hisse Senedi Alım Gider.	625.978.747.375	0	0	625.978.747.375
Borç Ödemeleri	0	1.448.107.783.677	1.407.542.925.058	2.855.650.708.735
-Özel.Bonusu Anapara Geri Ödemesi	0	1.000.000.000.000	0	1.000.000.000.000
-Özel.Bonusu Faiz Ödemeleri	0	270.000.000.000	0	270.000.000.000
-Diğ.BorçlarFaiz-Kur Farkı-Komisyon Ödem(6)	0	178.107.783.677	1.407.542.925.058	1.585.650.708.735
Diğer Kullanımlar	4.980.763.685.520	20.159.175.864.455	27.620.885.766.320	52.760.825.316.295
-Genel Yönetim Gid.İçin İdare Büt.Aktarılan(7)	0	130.000.000.000	274.800.000.000	404.800.000.000
-Hazine’ye Aktarma(8)	4.619.548.964.589	19.764.444.139.391	27.286.075.300.368	51.670.068.404.348
-Diğer Kullanımlar (9)	361.214.720.931	264.731.725.064	60.010.465.952	685.956.911.947
TOPLAM KULLANIMLAR	23.478.323.735.495	34.285.532.906.081	50.269.661.940.286	108.033.518.581.862

(1) :Sermaye iştiraki kaleminde yer alan tutarlar İdare’den kapsamdaki kuruluşlara yapılan nakit aktarmaları göstermektedir. Ayrıca kapsamdaki kuruluşların İdare tarafından üstlenilen borçları ile İdare’nin bu kuruluşlara olan diğer taahhütleri karşılığında 45.4 trilyon TL tutarında, nakit çıkışı henüz gerçekleşmeyen sermayeye mahsup işlemi yapılmıştır.

(2): Kredi biçiminde verilen borçlar kaleminde yer alan tutarlar, İdare’den kapsamdaki kuruluşlara yapılan nakit aktarmaları göstermektedir. 3-6 ay vadeli ve % 18-26 oranında faizle verilen bu kredilerin 5.7 trilyon TL’lik bölümünün vadesi sona ermiş ve yalnızca 607 milyar TL’lik borç, faizi ile birlikte geri ödenmiştir. Kalan 5.1 trilyon TL’lik borç, vade sonları itibarıyla tahakkuk eden toplam 6.4 trilyon TL’lik faiz ilavesiyle yenilenmiştir.

<sup>188</sup> Özelleştirme İdari Başkanlığı, 3 Haziran 1997, s.10

(3): 4046 sayılı Kanun uyarınca, özelleştirilen veya halen özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda çalışanlar için SSK, İş ve İşçi Bulma Kurumu, ilgili kuruluş ve Emekli Sandığı'na yapılan ödemeler.

(4): Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların satış veya temettü gelirlerinden, Kurul kararları doğrultusunda, bu kuruluşların kapsama alınmadan önce bağlı olduğu kamu kurum ve kuruluşlarına aktarma.

(5): 1995 ve 1996 danışmanlık giderininin 248 milyar TL'lik bölümü ile reklam/tanıtım giderininin 222 milyar TL'lik bölümü Dünya Bankası kredisi ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan hibeden karşılanmıştır.

(6): Kapsamdaki kuruluşların İdare tarafından üstlenilen borçlarına ilişkin faiz ve kur farkı giderleri ile yurtdışı kredi komisyon ödemeleri.

(7): 4046 sayılı Kanun uyarınca Özelleştirme Fonu'ndan İdari bütçeye aktarılan tutar.

(8): 1986-94 dönemi Hazine'ye aktarma rakamı Kurul kararları doğrultusunda özelleştirme gelirinden Hazine'ye aktarılan payı, 1995 ve 1996 yılı rakamları ise 4046 sayılı Kanun uyarınca Hazine'ye devredilen kamu Ortaklığı Fonu yükümlülükleri karşılığında Hazine'ye aktarılan payı göstermektedir. 1995'de Hazine'ye aktarılan tutarın 11.9 trilyon TL'lik bölümü, yurtdışından sağlanan krediden karşılanmıştır.

(9): 1995 yılı diğer kullanımlarının 228 milyar TL'lik bölümü TÜPRAS'a ödenen tahkim borcu oluşturmaktadır. 1995 ve 1996 yılı diğer kullanımlarının 11 milyar TL'lik bölümü Dünya Bankası kredisinden karşılanan malzeme alımlarıdır.

Özelleştirme uygulamalarında yarım kalmış tesislerin özelleştirilmesi de sözkonusudur. Yarım kalmış tesisler geri kalmış yörelerde, istihdam ve üretim artışının gerçekleştirilmesi amacıyla kurulması düşünülmüş fakat finansman, üretim ve istihdam planlarının iyi yapılmaması sonucu, şimdiye kadar realize edilememiş kuruluşlardır. Yarım kalmış tesisler genellikle bir arsa ve onun üzerinde yapılmış ve yapılmakta olan binaları içermekte olup bir üretim sözkonusu değildir.

Özelleştirme uygulamalarında 1996 yılı sonuna kadar yarım kalmış tesislerin bir kısmı satılmış bir kısmında defter değeri üzerinden devredilmiştir. Satılanlar Tablo 4'te devredilenler ise Tablo 5'te görülmektedir<sup>189</sup>.

Tablo 4:

YARIM KALMIŞ TESİSLERDEN SATIŞ İŞLEMİ GERÇEKLEŞTİRİLENLER				
	Satın Alan Kuruluş	Satış Tarihi	Satış Bedeli (Milyon TL)	Satış Bedeli (ABD Doları)
EBK KEMAH ET KOMBİNASI	KEMAH GIDA A.Ş.	9/9/87	275.0	305.556
SEK K.MARAŞ SÜT MAMULLARI İŞ.	YAŞAR DONDURMA	9/10/89	1.600.0	708.755
TİGEM GÜNAŞ ZEYTİNYAĞI FAB.	KİLİS BELEDİYESİ	11/12/90	900.0	318.996
	TOPLAM		2.775.0	1.333.307

<sup>189</sup> A.g.r. ,s.21

Tablo 5

YARIM KALMIŞ TESİSLERDEN DEFTER DEĞERİ ÜZERİNDEN DEVREDİLENLER				
	Devredilen Kuruluş	Devir Tarihi	Devir Bedeli (Milyon TL)	Devir Bedeli (ABD Doları)
MKEK KESKİN KALP FABRİKASI(1)	KÖYTEKS	8/7/88	370.0	264.730
SEK SİİRT PEYNİR FABRİKASI(2)	KÖYTEKS	8/7/88	90.0	64.394
SÜMERBANK G.ANTEP TEKSTİL MAK.FAB.	G.ANTEP BEL.	2/7/86	152.3	227.127
SÜMERBANK YALVAÇ HAZIR GİY.TES.	YALVAÇ BEL.	1987	13.0	17.374
TAKSAN YERKÖY TESİSİ(3)	KÖYTEKS	8/7/88	36.6	26.187
SÜMERBANK KELKİT AYAK.FAB.	TEKEL GEN.MD.	2/8/89	156.1	72.682
TÜGSAŞ SORGUN AMON.GÜB FAB.	ŞEKER FAB.GN.MD.	7/6/90	110.6	42.428
SÜMERBANK GERCÜŞ AYAK.TESİSİ	J.GEN.KOM.-EM.GN.MD	10/9/91	381.7	91.590
TEKEL DİYARBAKIR SİGARA FAB.	TEKEL GENEL MÜDÜRL.	10/9/91	Bedelsiz	Bedelsiz
	TOPLAM		1.310.3	806.512

(1): Devir tarihinden sonra KÖYTEKS tarafından hazır giyim tesisine dönüştürülen fabrika, 2/8/1995 tarih ve 95/58 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararıyla bedelsiz olarak Kırıkkale Üniversitesi'ne devredilmiştir.

(2): Devir tarihinden sonra KÖYTEKS tarafından hazır giyim tesisine dönüştürülen fabrika, 11/8/1995 tarihli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kararıyla 9.5 milyar TL bedelle GELİŞ Madencilik A.Ş.'ye satılmıştır.

(3): Devir tarihinden sonra KÖYTEKS tarafından hazır giyim tesisine dönüştürülen fabrikaya ait 30 parsel arsa 1995 yılında, 4 parsel arsa ile Yerköy Hazır Giyim Tesisi ise 1996 yılında, toplam 50.7 milyar TL bedelle çeşitli firmalara satılmıştır.

NOT: Toplam satış tutarları brüt satış hasılatını göstermektedir. Satış veya devir tutarlarının döviz cinsinden değeri, satış onay tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz alış kuru üzerinden hesaplanmıştır.

## IV. BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE ÇİMENTO SEKTÖRÜ VE ÖZELLEŞTİRME

#### 1.ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ YOĞUN OLDUĞU ÇİMENTO SANAYİİ ÜZERİNE BAZI DEĞERLENDİRMELER

##### 1.1 Çimento Nedir?

Çimentonun esas "Klinker" denilen maddedir. Klinker tabiatta bulunan kalker ve kilin değirmende öğütülüp 1.500 derece ısıda pişirilmesiyle ortaya çıkan maddedir. Çimento, klinkere katkı maddesi eklenip, bu karışım değirmende un haline gelince ortaya çıkar. Klinkere katkı maddesi olarak "curuf" (demir çelik yüksek fırınlarının artığı) "uçucu kül" veya "Tras" (Volkanik topraklarda bulunan bağlayıcı özelliği olan bir çeşit kil) eklenir. Klinker %30 katkı maddesi kaldırır<sup>190</sup>.

Çimento maliyetinin % 40'ı yakıt ve enerji parasıdır. Fırınları ısıtmak için kullanılan Enerji maliyetin yüzde 20'sini, değirmenleri döndürmek için kullanılan elektrik maliyetin diğer yüzde 20'sini oluşturur. Hammade ve işletme malzemesinin toplam maliyetdeki payı yüzde 16 dolayındadır.Çimento torbası olarak kullanılan Kraft kağıdı denilen özel kağıt SEKA tarafından üretilmektedir. Üretilen bu kağıt maliyeti karşılamadığından ithal kağıt kullanılmaktadır. Kağıt pahalı bir ambalaj maddesi olduğundan toplam maliyetteki payı yüzde 10 dolayındadır.

##### 1.2. Türkiye'de Çimento Sektörü

Türkiye'de 1996 yılı sonu itibariyle 39 Adet entegre çimento tesisi ile 11 adet öğütme ve paketleme tesisi faaliyet göstermektedir. Bu faaliyet halindeki tesislerden biri dışında tamamı özel sektörün mülkiyetindedir.Toplam 30 milyon ton/yıl klinker üretimi ile 54 milyon ton/yıl çimento değirmeni öğütme kapasitesine sahip bu tesislerde 1996 yılında 22 milyon ton Klinker ve 35 milyon ton çimento üretimi gerçekleştirilmiştir. Türkiye genelinde 1996 yılında üretilen toplam 35 milyon ton çimentonun 32 milyon tonluk bölümü iç tüketimde kullanılmış, 3 milyon tonluk kısmı ihraç edilmiştir<sup>191</sup>

<sup>190</sup> Ali Rıza KARDÜZ, "Özelleştirilen Teksektör: Çimento", Sabah Gazetesi, 28 Haziran 1996

<sup>191</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Çimento Raporu, Haziran 97

### 1.3 Çimento Sektöründe Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye’de çimento sektöründeki özelleştirme çalışmalarına, 1987 yılında, Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii Ticaret A.Ş. ‘nin (ÇİTOSAN) bağlı ortaklığı olarak faaliyet gösteren 5 çimento fabrikası ile yine bu kuruluşun iştiraki olan 5 çimento fabrikasındaki kamu hisselerinin özelleştirme kapsamına alınması ile başlanmıştır. Daha sonra 1989 yılında Niğde Çimento, 1991 yılında ÇİTOSAN’ın bağlı ortaklığı olan 11 çimento fabrikası ve 1995 yılında da ÇİTOSAN, bünyesinde kalan 7 çimento fabrikası ile birlikte özelleştirme kapsamına alınmıştır.

1987 yılında kapsama alınan Ankara, Balıkesir, Pınarhisar ve Söke Çimento’daki kamu paylarının tamamı, Afyon Çimento’daki kamu payının ise % 51’lik bölümü, 1989 yılında Fransız Societe Ciments Français (SCF) firmasına, toplam 105 milyon ABD Doları bedelle blok olarak satılmıştır. Afyon Çimentoda kalan % 49 kamu payı, 1991-1994 yılları arasında halka arz ve İMKB’de satış yoluyla tamamen özelleştirilmiştir <sup>192</sup>.

Yine 1987 yılında özelleştirme kapsamına alınan ÇİTOSAN iştiraklerinden, Adana, Bolu Konya, Mardin ve Ünye Çimento’daki kamu payları, 1990-1994 yılları arasında halka arz ve İMKB’de satış yoluyla özelleştirilmiş ve bu kuruluşlarda hiç kamu payı kalmamıştır.

ÇİTOSAN’ın bağlı ortaklığı olan ve 1989 yılında özelleştirme kapsamına alınan Niğde Çimento’daki %99.84 kamu payının %87.12’lik bölümü 1992 yılında blok olarak satılmış, kalan kısım 1991-1994 yılları arasında halka arz ve İMKB’de satış yöntemiyle tamamen özelleştirilmiştir. 1991 yılında özelleştirme kapsamına alınan 11 çimento fabrikasından, Çorum, Denizli, Gaziantep, İskenderun, Sivas ve Trabzon Çimento 1992 yılında, Aşkale, Bartın, Ladik ve Şanlıurfa Çimento 1993 yılında, Adıyaman Çimento ise 1995 yılında blok satış yöntemiyle özelleştirilmiş ve bu kuruluşlarda hiç kamu payı kalmamıştır.

ÇİTOSAN’ın özelleştirme kapsamı ve programına alınmasını öngören 14 Haziran 1995 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı doğrultusunda, bu kuruluşun bağlı ortaklığı statüsünde bulunan 7 çimento fabrikası ayrı birer anonim şirkete

<sup>192</sup> T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye Çimento Sektöründe Özelleştirme Raporu, Aralık 1994, Haziran 1997 s.1-vd.

dönüştürülmüş ve bu şirketlerden Elazığ, Gümüşhane, Kars, Lalapaşa ve Van Çimento 1996 yılında, Ergani Çimento 1997 yılında blok satış yoluyla tamamen özelleştirilmiştir. Kurtalan Çimento için ise 1996 yılında iki kez blok satış ihalesi açılmış, ancak bu ihaleler alının tekliflerin yeterli bulunmaması nedeniyle iptal edilmiştir<sup>193</sup>.

### 1.3.1. Blok Satış Yöntemiyle Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye’de blok satış yoluyla özelleştirilen Çimento şirketleri ile ilgili detay bilgiler tablo 6 ‘da verilmektedir<sup>194</sup>

**Tablo 6: .BLOK SATIŞ YOLUYLA ÖZLEŞTİRİLEN ÇİMENTO ŞİRKETLERİ**

	Satış		Satın Alan Kişi/Kuruluş	Satış	
	Tarihindeki Pay (%)	Satılan Pay(%)		Tarihi	Bedeli (Milyon TL)
Ankara Çimento	99.30	99.30	SCF	8/9/89	73.906
Balıkesir Çimento	98.30	98.30	SCF	8/9/89	51.511
Pınarhisar Çimento	99.90	99.90	SCF	8/9/89	55.990
Söke Çimento	99.60	99.60	SCF	8/9/89	24.635
Gaziantep Çimento	99.73	99.73	Rumeli Holding	3/12/92	434.267
İskenderun Çimento	100.00	100.00	OYAK-H.Ömer SABANCI	2/12/92	509.036
Trabzon Çimento	100.00	100.00	Rumeli Holding	3/12/92	268.253
Denizli Çimento	100.00	100.00	MODERN Çimento San.A.Ş.	4/12/92	579.377
Çorum Çimento	100.00	100.00	YİBİTAŞ Holding	25/12/92	296.730
Sivas Çimento	100.00	100.00	YİBİTAŞ Holding	25/12/92	249.253
Ladik Çimento	100.00	100.00	RUMELİ Çimento Sanayi A.Ş.	21/4/93	553.063
Şanlıurfa Çimento	100.00	100.00	RUMELİ Çimento Sanayi A.Ş.	21/4/93	551.212
Bartın Çimento	99.78	99.78	RUMELİ Çimento Sanayi A.Ş.	6/5/93	200.545
Aşkale Çimento	100.00	100.00	ERÇİMSAN	17/6/93	328.436
Adıyaman Çimento	100.00	100.00	TEKSKO Giyim Sanayi A.Ş.	16/8/95	2.447.708
Elazığ Çimento	99.89	99.89	OYAK/GAMA A.Ş.	12/6/96	2.202.489
Van Çimento	100.00	100.00	RUMELİ Çimento Sanayi A.Ş.	12/6/96	1.937.558
Lalapaşa Çimento	100.00	100.00	RUMELİ Çimento Sanayi A.Ş.	14/6/96	10.037.713
Kars Çimento	100.00	100.00	ÇİMENTOŞ Grubu	18/6/96	1.779.755
Gümüşhane Çimento	95.46	95.46	PREKON İnşaat San. A.Ş.	5/7/96	288.505
Ergani Çimento	100.00	100.00	RUMELİ Çimento Sanayi A.Ş.	3/4/97	5.971.062
TOPLAM					28.841.003

### 1.3.2. Blok Satış, Halka Arz ve İMKB’de Satış Yoluyla Özelleştirilen Çimento Şirketleri

Türkiyede blok satış halka arz ve İMKB’de satış yoluyla Özelleştirilen Çimento Şirketleriyle ilgili ayrıntılı bilgiler aşağıdaki tabloda verilmektedir.

<sup>193</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı- a.g.r. Haziran 1997 ve Işın ÇELEBİ, Özelleştirme , Milliyet Yayınları, İst. 1995 s.97-vd

<sup>194</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Çimento Raporu ,Haziran 1997, s.3

**Tablo 7 : BLOK SATIŞ, HALKA ARZ ve İMKB'DE SATIŞ YOLUYLA ÖZLEŞTİRİLEN ÇİMENTO ŞİRKETLERİ**

	Satış Tarihindeki Pay (%)	Satılan Pay(%)	Satın Alan Kişi/Kuruluş	Satış Tarihi	Satış Bedeli (Milyon TL)
<b>AFYON ÇİMENTO</b>					
-Blok Satış	99.60	51.00	SCF	8/9/89	29.115
-Halka Arz	48.60	39.87	Halka Arz	21/3/91	29.900
-İMKB'de Satış	(*)	8.23	İMKB'de Satış	(*)	37.784
<b>NİĞDE ÇİMENTO</b>					
-Halka Arz	99.60	12.72	Halka Arz	13/5/91	10.494
-Blok Satış	87.12	87.10	OYAK-SABANCI Grubu	23/3/92	139.329-
İMKB'de Satış	(*)	0.02	İMKB'de Satış	(*)	32
<b>ADANA ÇİMENTO</b>					
-Halka Arz	47.28	34.32	Halka Arz	18/2/91	87.921
-İMKB'de Satış	(*)	12.96	İMKB'de Satış	(*)	57.514
<b>BOLU ÇİMENTO</b>					
-Halka Arz	34.50	10.38	Halka Arz	30/4/90	20.852
-İMKB'de Satış	(*)	24.12	İMKB'de Satış	(*)	403.657
<b>KONYA ÇİMENTO</b>					
-Halka Arz	39.87	31.13	Halka Arz	24/10/90	48.620
-İMKB'de Satış	(*)	8.74	İMKB'de Satış	(*)	29.786
<b>MARDİN ÇİMENTO</b>					
-Halka Arz	46.23	25.46	Halka Arz	22/11/90	25.464
-İMKB'de Satış	(*)	20.77	İMKB'de Satış	(*)	31.135
<b>ÜNYE ÇİMENTO</b>					
-Halka Arz	49.21	2.86	Halka Arz	1/11/90	2.571
-İMKB'de Satış	(*)	46.35	İMKB'de Satış	(*)	208.789

\*İMKB'de yapılan hisse senedi satışları çeşitli tarihlerde gerçekleştirildiğinden, satış tarihleri ve bu tarihteki paylar gösterilememiştir<sup>195</sup>.

#### 1.4. Türkiye Çimento Sanayiinde Kamu Özel Kesim Performans Karşılaştırması

Özel ve Kamu Sektörü Çimento İşletmelerinde aşağıdaki tablo 8'den görülebileceği gibi her iki kesimin mali performansı 1986 ve 1987 yıllarına kadar genel bir yükselme eğilimi göstermiş bu yıllardan sonra ise düşüş ve gerilemeler

<sup>195</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, a.g.r. s.3

izlenmiştir. Kamu kesiminde mali performans göstergelerinde izlenen gerileme eğilimi özel kesimden daha büyük olmuştur<sup>196</sup>.

**Tablo 8: Özel ve Kamu Sektörü Çimento Fabrikalarında Performans Gelişmeleri  
(1984- 1991 yılları arası)**

		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Özel Sektör Çimento Fabrikaları	Kar/Satışlar:Satış Karlılığı (%)	14.66	15.46	20.73	20.39	16.45	10.89	16.23	17.36
	Kar/Özsermaye: Özsermaye Karlılığı(%)	35.51	47.83	85.26	129.33	78.30	37.56	59.13	54.09
Kamu Sektörü Çimento Fabrikaları	Kar/Net Aktifler:Aktif Karlılığı(%)	16.27	21.59	30.72	29.07	21.85	15.25	22.95	22.84
	İşgücü Verimliliği:Brüt Katma Değer/Çalışan Sayısı (Piyasa Fiyatı) (Bin TL)	5250	8018	18814	29588	49444	59480	140416	261922
Kamu Sektörü Çimento Fabrikaları	Kar/Satışlar(%)	8.02	14.79	18.23	12.74	3.63	6.69	5.70	3.35
	Kar /Özsermaye(%)	6.10	48.82	77.88	62.31	18.92	18.45	18.86	8.58
Kamu Sektörü Çimento Fabrikaları	Kar/Net Aktifler(%)	3.42	20.81	29.38	19.93	5.34	8.43	7.04	4.02
	İşgücü Verimliliği:Brüt Katma Değer/Çalışan Sayısı (Piy. Fiyatı) (Bin TL)	3083	5194	12126	15399	21105	49944	79979	127588

KAYNAK: ISO ve Öz İ d. Başkanlığı Verilerinden faydalanarak hesaplanmıştır.

Çimento Sektöründe 1991 yılından sonra Kamu kesimi çimento sanayinden tamamen olmamakla beraber üretim faaliyetini kesmiş, çimento sanayindeki üretim faaliyeti özel kesime bırakılmıştır.

## 2.BEŞ ÇİMENTO FABRİKASININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii T.A.Ş.'nin bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren Afyon, Ankara, Balıkesir, söke ve Trakya Çimento Fabrikaları, 30 nisan 1987 tarih ve K-54 Sayılı Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurul kararı ile özelleştirme kapsamına alınmıştır<sup>197</sup>.

Bu şirketlerin mali danışmanlığını LCF ve Türk Ekonomi Bankası A.Ş.'nin oluşturduğu bir konsorsiyum yapmıştır. Fabrikaların mali tabloları, 1985-1986 yıllarında Arthur Andersen, 1987'de Deloit Haskins and Sells, 1988 ve 1989 yıllarında da Denet Touche Ross firmaları tarafından denetlenmiştir<sup>198</sup>.

<sup>196</sup> Halit SUİÇMEZ, Şevket YILDIRIM, Dünya'da ve Türkiye'e Özelleştirme Uygulamaları, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:508 Ankara 1993, s.87-88

<sup>197</sup> Rıdvan KARLUK, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, ESBANK, yayın no:5, İST. 1994, s.216

<sup>198</sup> T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye Çimento Sektöründe Özelleştirme Raporu, Aralık 1994, s.3

Mali danışman kuruluş tarafından Ağustos 1987'de hazırlanan değerlendirme raporunda, 1986 yılı baz alınarak bulunan blok satış değeri, 5 şirket için toplam 104.6 milyon ABD Doları'dır<sup>199</sup>.

Sözkonusu kuruluşlar için Ekim 1988'de blok satış ihalesi açılmış ve ihale sonucu 6 firmadan teklif alınmıştır. Bu firmalardan,

- OYAK, 5 fabrikanın her birinin % 51'i,
- ÇANAKKALE ÇİMENTO, Balıkesir ve Trakya Çimento Fabrikaları'nın % 51'i,
- ESKİŞEHİR ÇİMENTO, yalnızca Afyon Çimento'nun % 51'i,
- YİBİTAŞ HOLDİNG, yalnızca Ankara Çimento'nun % 51'i,
- ÖZGÖRKEY A.Ş. ise yalnızca Söke Çimento'daki kamu hisselerinin tamamı ve
- Societe Ciments Français (SCF) ise, Afyon Çimentonun % 51'i, diğer 4 çimento fabrikasının ise satışa çıkarılan tüm hisseleri için teklif vermişlerdir<sup>200</sup>.

Yapılan görüşmelerden sonra firmalardan revize teklifler istenmiş ve SCF'nin 5 çimento fabrikası (Afyon Çimento'nun % 51'i) için verdiği, 85 milyon ABD Doları peşin, 20 milyon ABD Doları bir yıl sonra ödenmek üzere toplam 105 milyon ABD Doları tutarındaki teklif en uygun teklif olarak belirlenmiştir<sup>201</sup>.

***Beş çimento fabrikasının SCF'ye satışı 9 Mayıs 1989 tarihli kararıyla onaylanmış ve satış sözleşmeleri 8 Eylül 1989 tarihinde imzalanmıştır.***

Bu sözleşmelerde,

- Şirketlerin hisselerinin en az % 40'ının 5 yıl içerisinde halka arz edilmesi,
- Tekel ve haksız rekabet sonuçlarının ortaya çıkmaması için şirketlerdeki SCF'ye ait hisselerin çimento üreticilerine satılması ve SCF'nin mevcut çimento şirketlerinden herhangi birinden pay almasının, kamu Ortaklığı İdaresi'nin iznine tabi olması,

-Şirket personelinin kıdem tazminatları ve diğer haklarının teminat altına alınması ve

-Bu fabrikalar için beş yıl içerisinde toplam 60-70 milyon ABD Doları tutarında yatırım yapılması, hükme bağlanmıştır<sup>202</sup>.

<sup>199</sup> T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye Çimento Sektöründe Özelleştirme Raporu, Haziran 1997, s.5

<sup>200</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Çimento Raporu, 97 s.5

<sup>201</sup> Işın ÇELEBİ, Özelleştirme, Milliyet Yayınları, İstanbul 1995 s.100

<sup>202</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, a.g.r., s.5

Beş çimento fabrikasındaki kamu hisselerinin SCF'ye satış Ankara İdare Mahkemesi'nin 30 Mart 1990 tarihli kararı ile iptal edilmiştir. Bu karar Danıştay 10. Dairesi'nin 19 Haziran 1991 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Ancak, Bakanlar Kurul'nun 27 Nisan 1992 tarihinde aldığı prensip kararı ile “satış işlemleri konusunda geriye veya ileriye yönelik işlem tesisine hukuken imkan bulunmadığı”na karar vermiştir<sup>203</sup>.

## 2.1.Ciments Français

Dünyanın önde gelen çimento ve yapı malzemeleri üreticilerinden birisi olan Ciment Français (CF) Türkiye pazarına, 1989 yılında özelleştirme kapsamındaki beş çimento fabrikasında bulunan kamu hisselerini satın alarak girmiştir. 1990 yılı itibariyle dünyada çimento üretiminde üçüncü sırada yer alan şirket, 1992'de İTALCEMENTİ'nin büyük hissedar olmasından sonra Avrupa'da birinci sıraya yükselmiş, dünya sıralamasındaki üçüncülüğünü ise korumuştur<sup>204</sup>.

Italcementi Grubu'nun 1995 yılı satışları, çimentoda 31.3 milyon ton, mıcırda 45.3 milyon ton, hazır betonda 10.5 milyon tondur.

1995 yılı cirosu 3 milyar 358 milyon ABD Doları olan grup çalışmalarını Avrupa'da Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Yunanistan, Türkiye ve Çek Cumhuriyeti, Kuzey Amerika'da Kanada ve ABD, Afrika'da Fas'ta sürdürmektedir. Grupta toplam 16.000 kişi çalışmaktadır<sup>205</sup>.

Türkiye'deki çalışmalarını, SET Group Holding A.Ş. adı altında sürdüren kuruluş, 1989 yılından itibaren ülkemize toplam 196.5 milyon ABD Doları tutarında yabancı sermaye girişi sağlamıştır. 1989 yılına kadar ülkemize toplam 1.4 milyar ABD Doları tutarında yabancı sermaye girişi olduğu düşünülürse, SCF'nin tek seferde getirdiği 105 milyon ABD Doları tutarındaki sermayenin, bu rakamın % 7.5'ine tekabül ettiği görülmektedir. CF'nin Türkiye getirmiş olduğu yabancı sermaye miktarı, kalemler itibariyle şöyledir<sup>206</sup>:

<sup>203</sup> Tefvik ERTÜZÜN, Özelleştirme Belgeseli, Çitosan ve Usaş Davaları (1989-91) ABC yiy. Ankara 1993

<sup>204</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Çimento Raporu 94, s.6

<sup>205</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Çimento Raporu 97, s.6

<sup>206</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Çimento Raporu 97, s.6

5 Çimento Fabrikası Satınalma Bedeli.....	105.000.000 \$
Anadolu Çimento Satınalma Bedeli.....	15.000.000 \$
SET BETOYA'nın Kuruluş Değeri.....	8.000.000 \$
Ek Sermaye.....	68.500.000 \$
<b>TOPLAM</b>	<b>196.500.000 \$</b>

## 2.2. Set Group Holding A.Ş.

1989 yılında Trakya, Söke, Balıkesir ve Ankara Çimento Sanayii T.A.Ş.'deki kamu hisselirinin tümünü, Afyon Çimento Sanayii T.A.Ş.'nin ise % 51'ini satın alan CF, daha sonra SET GROUP Holding A.Ş.'yi kurmuştur<sup>207</sup>.

Halen merkez kuruluş dışında bünyesinde 9 şirket bulunan Holdin'te toplam 1.400 kişi çalışmaktadır. (Söke Çimento Sanayii A.Ş.'nin 1993 yılında BATIÇİM'e satılması nedeniyle toplam personel sayısında azalma olmuştur)<sup>208</sup>.

### **ŞİRKET SERMAYESİ:**

SET GROUP Holding ve bünyesindeki diğer şirketler ile bu şirketlerin sermayeleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

<b><u>Şirket Adı</u></b>	<b><u>Sermayesi (Milyon TL)</u></b>
SETGROUP	9.550.000
AFYON ÇİMENTO (1)	120.000
ANKARA ÇİMENTO	3.202.700
ANADOLU ÇİMENTO	160.000
BALIKESİR ÇİMENTO	340.000
TRAKYA ÇİMENTO	1.500.000
SET BETON	908.750
KARÇİM	23.000
SET BETOYA	303.400
SET TAŞ	143.700

(1): Afyon Çimento'nun % 51 hissesine sahiptir.

<sup>207</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Çimento Raporu 94, s.7

<sup>208</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Çimento Raporu 97, s.6

### 3.ÖZELLEŞTİRİLEN BEŞ ÇİMENTO FABRİKASINDA ÖZELLEŞTİRME ÖNCESİ VE SONRASI PERFORMANS KAŞILAŞTIRMASI

#### 3.1. Parasal Göstergelerle Karşılaştırma

##### 3.1.1. Satış Karlılığı

Fabrikaların satış karlılığındaki gelişmelere bakıldığında şu sonuçları görebilmek mümkündür.

Afyon Çimento Fab. A.Ş.'nin satış karlılığı 1987 yılından sonra düşmüş ve giderek negatif değerler aldıktan sonra 1991 yılında pozitif değer almıştır.

Trakya Çimento Fab. A.Ş.'nin satış karlılığı 1986 yılından itibaren düzenli bir düşüş göstermiştir.

Şirketlerin satış karlılığı eğilimlerine ilişkin genel bir yorum yapmak mümkündür. Şöyle ki, 1986 ve 1987 yıllarından itibaren söz konusu şirketlerin satış karlılıkları düşme eğilimine girmiş, dahası kimi şirketlerin satış karlılık yüzdeleri özelleştirme yılı olan 1989'da negatif değerler almışlardır.

Ancak bu olumsuz eğilimin mülkiyet değişimi ile nedensellik ilişkisinin olup olmadığı ayrı bir araştırma konusudur.

**Tablo 9: 1985-91 Yılları Arası Özelleştirilen Çimento Fabrikalarında Yıllar İtibariyle Performans Gelişimi (Piyasa Fiyatlarıyla) Satış Karlılığı= Kar/Satış Hasılatı (%)**

	Özelleştirme Öncesi				Özelleştirme Sonrası		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Afyon Çimento Fab.	11.42	19.89	20.45	16.72	15.40	16.09	4.35
Ankara Çimento Fab.	8.42	6.89	13.19	0.57	(-15.81)	(-3.21)	1.64
Balıkesir Çimento Fab.	45.47	35.18	28.08	27.93	(-12.60)	(-1.45)	5.15
Söke Çimento Fab.	19.83	21.60	14.13	18.74	-	-	-
Trakya Çimento Fab.	17.89	25.35	27.47	23.21	14.72	6.72	2.95

Kaynak: ISO, Öz. id. Başkanlığı ve MPM verilerinden hesaplanmıştır.

##### 3.1.2. Özsermaye Karlılığı

Afyon Çimento'nun özsermaye karlılığında 1985-91 dönemi için genel bir eğilimden söz edilememektedir.

Ankara Çimento'nun özsermaye karlılığı 1986 yılından itibaren düşme eğilimi göstererek, 1989 ve 1990 yıllarında negatif değerler aldıktan sonra, 1991 yılında yeniden pozitif değere ulaşmıştır.

Balıkesir Çimento'nun özsermaye karlılığı için de aynı yorum yapılabilir. Burada da; 1986 yılından sonra sürekli düşüş, 1989 ve 1990 yıllarında negatif değerler alışı, 1991'de yeniden pozitif değere ulaşma çizgisi yaşanmıştır.

Trakya Çimento'nun özsermaye karlılığı 1987 yılından sonra 1991'e kadar sürekli gerileme eğilimi göstermiştir.

Şirketlerin özsermaye karlılıkları için Ankara Çimento hariç, "genel bir düşüş trendi izlemişlerdir" denilebilir.

**Tablo10: Özelleştirilen Çimento Fabrikalarında Yıllar İtibariyle Performans Gelişimi (Piyasa Fiyatlarıyla) Özsermaye Karlılığı=Kar/Özsermaye (%)**

	Özelleştirme Öncesi				Özelleştirme Sonrası		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Afyon Çimento Fab.	100.21	268.35	315.09	201.49	201.68	256.63	62.66
Ankara Çimento Fab.	(-144.78)	164.31	157.12	5.34	(-11.61)	(-26.53)	10.41
Balıkesir Çimento Fab.	66.93	139.75	121.44	119.01	(-82.59)	(-7.68)	36.27
Söke Çimento Fab.	131.77	162.07	260.17	229.53	Veri Yok		
Trakya Çimento Fab.	60.51	172.63	186.80	181.98	91.54	38.78	21.68

Kaynak: ISO ve MPM verilerinden hesaplanmıştır.

### 3.1.3. Aktif Karlılığı

Afyon Çimento'nun Net Aktif Karlılığı dalgalanma eğilimi göstermiştir.

Ankara Çimento'nun Net Aktif Karlılığı 1987'den sonra düşme ve 1989/90 yıllarında negatif değerler alma eğiliminden sonra, 1991'de yeniden pozitif değere ulaşmıştır. Aynı yorum 1986 yılından sonra Balıkesir Çimento için de yapılabilir.

Trakya çimento'nun net Aktif Karlılığı 1988 yılından itibaren sürekli gerileme eğilimi göstermiştir. Genel olarak şirketlerin Net Aktif Karlılıkları 1987/88 yıllarından sonra bozulma eğilimi göstermişlerdir.

**Tablo 11: Özelleştirilen Çimento Fabrikalarında Yıllar İtibariyle Performans Gelişimi (Piyasa Fiyatlarıyla) Net Aktif Karlılığı=Kar/Net Aktifler Toplamı (%)**

	Özelleştirme Öncesi				Özelleştirme Sonrası		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Afyon Çimento Fab.	40.58	54.48	45.57	53.46	49.96	49.31	11.56
Ankara Çimento Fab.	19.61	15.85	21.67	1.09	(-30.41)	(-8.45)	3.64
Balıkesir Çimento Fab.	36.86	53.45	47.55	47.82	(-17.55)	(-4.07)	9.52
Söke Çimento Fab.	47.80	52.03	50.17	56.69	Veri Yok		
Trakya Çimento Fab.	33.40	56.43	55.34	55.99	22.53	10.68	3.72

Kaynak: ISO ve MPM verilerinden hesaplanmıştır.

### 3.1.4.İşgücü Verimliliği

Tablo12’de özelleştirilen beş çimento fabrikasının 1985-1991 dönemi işgücü verimlilikleri gösterilmiştir.

**Tablo 12:Özelleştirilen Çimento Fabrikalarında Yıllar İtibariyle Performans Gelişimi (Piyasa Fiyatlarıyla) Net Aktif Karlılığı=Kar/Net Aktifler Toplamı (%)**

	Özelleştirme Öncesi				Özelleştirme Sonrası		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Afyon Çimento Fab.	I-V.Y.	10661	23870	23473	37565	106939	170371
	II-		23870	14597	15220	24921	25095
Ankara Çimento Fab.	I-7507	12299	25424	12683	27857	99098	152617
	II-		25424	7887	11287	23094	22480
Balıkesir Çimento Fab.	I-63.18	142.56	21838	24323	15857	77734	153249
	II-		21838	15126	6425	18115	22573
Söke Çimento Fab.	I-6990	7139	15788	20605	Veri Yok		
	II-		15788		(Sıralamaya Girememiş)		
Trakya Çimento Fab.	I-6568	20857	20841	30133	44071	99652	133842
	II-		20841	18739	17856	23223	19714

V,Y.= Veri Yok

I-Piyasa Fiyatlarıyla

II- 1987 Fiyatlarıyla

Kaynak: ISO ve Başbakanlık verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

İndirgeme işleminde DİE 1990 Türkiye İstatistik Yılığının Taş, Toprak Sanayii Toptan eşya fiyatları indeks sayıları kullanılmıştır. Bu hesaplama işleminde her yıl için her bir fabrikanın üretiminin cari parasal değeri DİE’ce verilen her yılın indeks sayılarını bölünerek elde edilmiştir. Örneğin, Ankara Çimento fabrikası için, 1988’de kişi başına düşen üretimin parasal değeri 12.683.000 TL. 1988 indeks sayısı= 1.608

$$12.683.000$$

$$\text{İndirgenmiş değer, } \frac{12.683.000}{1.608} = 7.887.000 \text{ TL.}$$

$$1.608$$

olarak hesaplanmıştır.

Beş çimento işletmesinde özelleştirildikten sonra emek verimliliği düzeyinin fazla arttığına dair ciddi bir bulguya rastlanamamıştır.

### 3.1.5. Sermaye Verimliliği

Afyon Çimento Fabrikasının sermaye verimliliği sürekli dalgalanma eğilimi göstermiştir.

Ankara Çimento Fabrikası sermaye verimlilik oranları 1988'e kadar düzenli bir düşme eğilimi göstermiş, 1989'dan sonra ise bu eğilim giderek artan değerler almıştır.

Balıkesir Çimento Fabrikası sermaye verimliliği konusunda 1988 ve 1989 yıllarında gerileme, daha sonra ilerleme kaydetmiştir.

Trakya Çimento Fabrikası ise 1987 yılından sonra genel bir gerileme eğilimi göstermiştir.

Beş Çimento fabrikası sermaye verimlilik oranlarının seyrinde genelleme yapılabilecek bir özellik elde edilememiştir. Ancak 1988/1989 yıllarında genel bir düşüş söz konusu olmuştur.

**Tablo 13:Özelleştirilen Çimento Fabrikalarında Yıllar İtibariyle Performans Gelişimi (Piyasa Fiyatlarıyla) Sermaye Verimliliği=Katma Değer/Net Aktif Toplamı (%)**

	Özelleştirme Öncesi				Özelleştirme Sonrası		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Afyon Çimento Fab.	128.39	103.48	80.99	112.78	89.42	130.99	98.25
Ankara Çimento Fab.	65.58	65.88	54.40	20.39	36.38	75.42	69.38
Balıkesir Çimento Fab.	56.40	72.61	91.31	73.76	40.60	80.37	70.44
Söke Çimento Fab.	105.07	77.35	102.50	93.80	Veri Yok		
Trakya Çimento Fab.	62.23	89.68	68.97	66.05	38.81	34.64	36.06

Kaynak: ISO verilerinden hesaplanmıştır.

### 3.2.Fiziksel Göstergelerle Karşılaştırma

Afyon, Ankara, Balıkesir, Trakya ve Söke Çimento Fabrikaları 5 Mayıs 1989 tarihinde özelleştirilmiştir. Aşağıda verilen çizelgeler ISO'dan ve Türkiye Çimento Müstahsilleri Birliği'nden alınan verilere dayanarak oluşturulmuştur. Bu kısımdaki amacımız: söz konusu beş çimento fabrikasındaki 1981-1991 döneminde üretim miktarı ile işgücü sayısındaki gelişmeleri izlemek ve bu değişkenler yardımıyla işgücü verimliliğindeki değişimleri ortaya çıkarmaktır. Daha sonra da 1986-1988 dönemini özelleştirme öncesi, 1989-1991 dönemini de özelleştirme sonrası dönem olarak ele alıp, adı geçen çimento fabrikalarının bu dönemlerdeki üretim, işgücü ve verimlilik ortalamalarını tespit etmektir.

Tablolarda çimento üretimi "Bin Ton" olarak, çalışan sayısı "adet olarak", işgücü verimliliği ise "Ton/Kişi" olarak verilmiştir.

Aşağıdaki tablo 14'te beş çimento fabrikasının çimento üretimi, 1981-1991 olarak topluca verilmiştir.

**Tablo 14: Yıllar İtibariyle Çimento Fabrikaları Çimento Üretimi (Bin Ton)**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Afyon	356	409	294	310	336	404	467	405	442	432	374
Ankara	346	358	345	495	521	659	735	728	546	628	584
Balıkesir	319	326	336	305	367	414	423	384	440	400	410
Trakya	289	357	315	292	326	435	422	439	455	465	468
Söke	196	226	222	217	234	244	242	251	240	227	238

Kaynak: Çimento Müstahsilleri Birliği verileri

Aşağıdaki Tablo 15'te çimento Fabrikalarında İşgücü miktarları, 1981'den 1991'e toplu olarak yer almıştır.

**Tablo 15: Çimento Fabrikalarında İşgücü Hareketleri (İşçi Sayısı)**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Afyon	-	433	412	403	-	390	303	366	344	325	237
Ankara	391	422	416	419	399	424	395	404	344	328	281
Balıkesir	415	417	410	412	412	395	391	399	734	375	272
Trakya	-	-	-	-	369	367	368	365	366	214	308
Söke	-	269	300	307	283	296	289	282	266	259	194

Kaynak: Çimento Müstahsilleri Birliği verileri

Aşağıdaki Tablo 16'da beş çimento fabrikasının işgücü verimlilikleri, 1981-1991 dönemi için gösterilmiştir.

**Tablo 16: Çimento Fabrikalarında İşgücü Verimlilikleri (Ton/Kişi)**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Afyon	-	944.5	713.5	769.2	-	1035.8	1541.2	1106.5	1284.8	1329.2	1578.0
Ankara	884.9	848.3	829.3	1181.3	1305.7	1554.2	1860.7	1801.9	1587.2	1914.6	2078.
Balıkesir	768.6	781.7	819.5	740.2	890.7	1048.1	1081.8	962.4	699.4	1066.6	1507.3
Trakya	-	-	-	-	883.4	1185.2	1146.7	1202.7	1243.1	2172.8	1519.4
Söke	-	840.1	740.0	706.8	826.8	824.3	837.3	890.0	903	878	1228

Kaynak: Çimento Müstahsilleri Birliği verilerine dayanılarak hesaplanmıştır.

Aşağıdaki Tablo 17'de özelleştirmeye konu olan beş çimento fabrikasının üretim, işgücü ve verimlilik ortalamaları iki dönem ortalamaları olarak hesaplanarak verilmiştir.

**Tablo 17:Özelleştirilen Çimento Fabrikalarında Ortalama İşgücü Verimliliği**

	<u>Çimento Üretimi(Bin Ton)</u>		<u>İşgücü (adet)</u>		<u>İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)</u>	
	Özelleştirme	Özelleştirme	Özelleştirme	Özelleştirme	Özelleştirme	Özelleştirme
	Öncesi	Sonrası	Öncesi	Sonrası	Öncesi	Sonrası
	(86-88)	(89-91)	(86-88)	(89-91)	(86-88)	(89-91)
Afyon	425.3	416.0	353	302	1227.8	1397.3
Ankara	707.3	586.0	408	318	1738.9	1860.0
Balıkesir	407.0	416.6	395	460	1030.7	905.6
Trakya	432.0	462.6	367	296	1178.2	1645.1
Söke	245.6	235.0	289	-	850.5	-

Kaynak: ISO verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Afyon Çimento Fabrikasının; üretim miktarında özelleştirme sonrasında az da olsa bir düşme gözlenmiştir. İşgücü sayısında azalma olmuştur. Verimlilikte ise özelleştirme sonrasında yükselme söz konusudur.

Ankara Çimento Fabrikasında, özelleştirme öncesine göre özelleştirme sonrasında:

- Üretim miktarında düşme,
- İşgücü sayısında düşüş,
- Verimlilik düzeyinde yükselme, izlenmiştir.

Balıkesir Çimento Fabrikasında: özelleştirme öncesi döneme göre özelleştirme sonrasında şu gelişmeler saptanmıştır (Aşağıdaki çizelgede görüldüğü gibi)

- Üretim miktarında az da olsa bir yükselme,
- İşgücü sayısında artış-verimlilik düzeyinde bir düşüş gerçekleşmiştir.

Trakya Çimento Fabrikasındaki gelişmeler ise şu yönde olmuştur:

- Üretim miktarında artış,
- İşgücü sayısında azalma,
- Verimlilik düzeyinde önemli sayılabilecek bir yükselme olmuştur.

Söke Çimento Fabrikasında söz konusu dönemde üretim miktarında gerileme gözlenmiştir. İşgücü verileri (1989-91) elde edilemediğinden verimlilik düzeyi hesap edilememiştir.

**Tablo 18: Özelleştirilen Çimento Fabrikalarında Üretim ve İşgücü****Verimliliğindeki Gelişmeler**

Çimento Fabrikaları	Üretim Miktarında	İşgücü Sayısında	İşgücü Verimlilik Düzeyinde
Afyon	Düşüş	Düşüş	Artış
Ankara	Düşüş	Düşüş	Artış
Balıkesir	Artış	Artış	Düşüş
Trakya	Artış	Düşüş	Artış
Söke	Düşüş	-	-

Yukarıdaki Tabloda görüldüğü gibi, söke hariç, dört Çimento Fabrikasının üç tanesinde ortalama işgücü verimlilik düzeyi artış göstermiş Balıkesir Çimento Fabrikasında ise ortalama işgücü verimlilik düzeyi düşüş kaydetmiştir.

İşgücü verimliliğindeki artışlar, teorik olarak ya işgücünün niteliğindeki gelişmelerden, ya işletmenin sermaye donanımındaki ve teknolojik yapıdaki yenileşmelerden ya da bunları da içerecek biçimde toplam girdilerin nitelik ve niceliğindeki olumlu gelişmelerle organizasyon ve yönetim biçimindeki iyileştirmelerden ileri gelmektedir. Bu nedenle burada inceleme konusu olan, çimento fabrikalarındaki işgücü verimlilik artışlarının görünüşte mi olduğu, yoksa gerçek anlamda mı olduğu konusu daha başka analiz ve araştırmaları gerektirmektedir. Örneğin, gerçekçi sermaye mali hesabıyla işletmenin teknolojik yapısındaki gelişmeleri, yönetim ve üretim organizasyonundaki yenilikleri ve kapasite kullanım değişimlerinde bilmek zorunlu olmaktadır. Bu ise, bu çalışmanın kapsamı dışında başka araştırmalara ihtiyaç göstermektedir.

Ayrıca, teknik anlamda, özelleştirme sonrası artmış gözüken işgücü verimlilik düzeyinin işletmelerin mülkiyet yapısı ile bir ilişkisinin olup olmadığı da, yeterli sürenin geçmesi halinde incelenebilecek ayrı bir araştırma konusu olabilir.

**4. BEŞ ÇİMENTO FABRİKASI İLE İLGİLİ MALİ VE TEKNİK****VERİLER****4.1. Afyon Çimento Fabrikası**

Afyon Çimento Fabrikasının mali ve teknik verileri aşağıda tablo19'da verilmiştir. Bu tabloda karlılık ve verimlilik değişimlerini hesaplamaya olanak sağlayan veriler yer almaktadır.

Aşağıdaki tabloda(Tablo 20) ise, satış karlılığı ve fiziksel işgücü verimliliği yıllar itibariyle hesaplanarak gösterilmiştir.

Tablo 20'ye göre, satış karlılığının 1986 ve 1987 yıllarında yükseldiği, 1988 ve 1989 yıllarında ise düşüş kaydettiği gözlenmektedir. Bu düşüşün 1991 ve 1992 yıllarında daha büyük boyutlara ulaştığı, 1992'de negatif değer aldığı ve 1993'te ise yeniden yükselerek pozitif değere doğru kısmi bir iyileşme gösterdiği izlenebilmektedir.

İşgücü verimliliğinin ise, 1987'de yükseldiği, 1988'de düştüğü 1989 ve sonraki yıllarda ise sürekli bir artış gösterdiği görülmektedir.

Afyon Çimento Fabrikasında özelleştirme öncesi döneme göre karlılık, özelleştirme sonrasında sürekli bir düşme eğilimi göstermekte iken, işgücü verimliliği devamlı bir yükselme eğilimi göstermiştir. ortalama satış karlılığının % 65.28 oranında gerilediği, ortalama istihdam hacminin %28.89 oranında düştüğü, ortalama üretimin %7.98 oranında azaldığı ve ortalama işgücü verimliliğinin % 30.75 oranında yükseldiği aşağıdaki tablo (19) ve (20)'deki verilerden yararlanarak hesaplanmış bulunmaktadır.

**Tablo 19: Afyon Çimento Fabrikasına Ait Mali ve Teknik Veriler  
(1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar	Satış Hasılatı (Bin TL)	Bilanço Karı Vergiden önce (Bin TL)	Ücretle Çalışanlar Ortalaması (Kişi)	Çimento Üretimi (Ton)
1985	6.631.317	757.910		336.000
1986	11.004.465	2.189.292	390	404.703
1987	19.897.118	4.069.654	303	467.212
1988	24.356.528	4.72.883	366	405.474
1989	44.040.054	6.786.300	344	442.561
Özelleştirme Yılı				
1990	81.282.530	13.082.744	325	432.262
1991	109.086.698	4.752.352	237	374.219
1992	195.144.559	(-1.266.696)	193	368.929
1993	338.914.347	21.035.353	187	461.288
1994	664.101.040	15.506.000(1)	177	436.505
1995	1.058.641.700	(-15.983.000)(1)	125	419.308
1996	2.175.041.100	52.734.000 (1)	120	442.736

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası, 500 Büyük Sanayi Özel Sayıları 1985-1993, İstanbul.

(1) Vergi sonrası kar rakamları

**Tablo 20: Afyon Çimento Fabrikasında Karlılık ve Verimlilik Değişimi (1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar (Ton/Kişi)	Satış Karlılığı Bilançı Karı/Satış Hasılatı(%)	Fiziksel İşgücü Verimliliği Üretim Miktarı/Çalışan Kişi Sayısı
1985	11.41	
1986	19.89	1038
1987	20.45	1542
1988	16.71	11.08
1989	15.40	1287
Özelleştirme Yılı		
1990	16.09	1330
1991	4.35	1579
1992	(-0.64)	1912
1993	6.20	2466
1994	2.33	2466
1995	(-1.50)	3354
1996	2.42	3689

Kaynak: ISO verileri, Özelleştirme Raporu, Çimento Raporundan faydalanılarak hesaplanmıştır

#### 4.2. Ankara Çimento Fabrikası

Ankara çimento fabrikasının mali ve teknik verileri tablo (21) 'de görülmektedir. Tablo(22) 'de satış karlılığı ve fiziksel işgücü verimliliği yıllar itibariyle hesaplanarak gösterilmiştir.

Adı geçen tablolarda izlenebileceği gibi, 1988 ve 1989 yıllarında satış karlılığın büyük düşüşler gösterdiği 1989 ve 1990 yıllarında negatif karlılığın olduğu 1991, 1992 ve 1993 yıllarında ise pozitif karlılığa geçildiği görülebilmektedir. 1989 yılından itibaren giderek artan yükseliş meylinin ortaya çıktığı görülmektedir. Yine aynı tablolardan 1988 yılından sonra istihdam hacminin sürekli azalan bir seyir izlediği üretim hacminin ise belli dalgalanmalar gösterdiği anlaşılmaktadır.

**Tablo 21: Ankara Çimento Fabrikasına Ait Mali ve Teknik Veriler  
(1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar	Satış Hasılatı (Bin TL)	Bilanço Karı Vergiden önce (Bin TL)	Ücretle Çalışanlar Ortalaması (Kişi)	Çimento Üretimi (Ton)
1985	10.611.374	894.398	399	521.000
1986	18.190.155	1.254.567	425	659.532
1987	30.308.638	4.000.149	395	735.155
1988	48.023.430	275.421	404	727.602
1989	50.671.914	(-8.012.199)	344	545.561
Özelleştirme Yılı				
1990	113.259.125	(-3.641.650)	328	627.590
1991	137.220.821	2.252.893	281	584.960
1992	270.984.271	9.514.267	243	623.014
1993	478.939.327	13.614.793	210	677.548
1994	1.164.478.700	-420.257.000(1)	193	594.363
1995	2.058.318.000	-723.244.000(1)	186	616.451
1996	4.769.029.300	-1.306.104.000(1)	161	616.925

Kaynak: 1-İstanbul Sanayi Odası, 500 Büyük Sanayi Özel Sayılar 1985-1993, İstanbul.

2- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Çimento Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT 1994, Ankara

(1) Vergi sonrası kar rakamları

**Tablo 22: Ankara Çimento Fabrikasında Karlılık ve Verimlilik  
Değişimi (1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar (Ton/Kişi)	Satış Karlılığı Bilanço Karı/Satış Hasılatı(%)	Fiziksel İşgücü Verimliliği Üretim Miktarı/Çalışan Kişi Sayısı
1985	8.42	1306
1986	6.89	1555
1987	13.19	1861
1988	0.57	1801
1989	(-15.81)	1586
Özelleştirme Yılı		
1990	(-3.21)	1913
1991	1.64	2082
1992	3.51	2564
1993	2.84	3226
1994	(-36.08)	3079
1995	(-35.13)	3314
1996	(-27.38)	3835

Kaynak: ISO verileri, Özelleştirme Raporu, Çimento Raporundan faydalanılarak hesaplanmıştır

### 4.3. Balıkesir Çimento

Balıkesir Çimento fabrikasının mali ve teknik verileri Tablo(23) de verilmiştir. Bu tablodaki bilgilerden faydalanılarak tablo(24)'deki karlılık ve verimlilik değerleri hesaplanmıştır. Bu tablolara göre 1989 yılına kadar sürekli düşüş gösteren ve 1989 yılında negatif değer alan karlılık sonraki yıllarda küçük dalgalanmalar göstermiştir. Verimlilik değerlerinin ise 1988 yılından itibaren sürekli bir iyileşme eğilimi gösterdiği görülebilmektedir. 1985 yılından itibaren sürekli azalma eğilimi gösteren istihdam hacminin 1991 ve 1992 yıllarında olağanüstü düşüşler gösterdiği görülmektedir. Üretim endeksine bakıldığında dalgalanmalar olmakla beraber 1985 yılı düzeyinin altına inilmediği anlaşılmaktadır.

**Tablo 23: Balıkesir Çimento Fabrikasına Ait Mali ve Teknik Veriler  
(1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar	Satış Hasılatı (Bin TL)	Bilanço Karı Vergiden önce (Bin TL)	Ücretle Çalışanlar Ortalaması (Kişi)	Çimento Üretimi (Ton)
1985	3.741.285	1.701.239	412	367.000
1986	11.780.378	4.145.291	395	414.750
1987	15.835.734	4.446.720	391	423.000
1988	22.521.521	6.291.817	399	383.700
1989	39.949.421	(-5.033.997)	390	440.000
Özelleştirme Yılı				
1990	101.585.727	(-1.479.524)	375	440.000
1991	109.247.652	5.635.982	272	410.200
1992	166.787.274	(-7.325.837)	196	383.000
1993	278.109.210	2.510.320	192	409.300
1994	607.385.900	59.809.000(1)	174	377.525
1995	1.110.050.600	2.309.000(1)	172	417.807
1996	1.983.682.200	-34.177.000(1)	161	451.273

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası, 500 Büyük Sanayi Özel Sayıları 1985-1993, İstanbul.

(1) Vergi sonrası kar rakamları

**Tablo 24: Balıkesir Çimento Fabrikasında Karlılık ve Verimlilik****Değişimi (1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar	Satış Karlılığı Bilanço Karı/Satış Hasılatı(%)	Fiziksel işgücü Verimliliği Üretim Miktarı/Çalışan Kişi Sayısı
(Ton/Kişi)		
1985	45.47	891
1986	35.18	1050
1987	28.08	1082
1988	27.93	962
1989	(-12.60)	1128
Özelleştirme Yılı		
1990	(-1.45)	1067
1991	5.15	1508
1992	(-4.39)	1954
1993	0.90	2132
1994	9.84	2170
1995	0.20	2429
1996	(-1.72)	2803

Kaynak: ISO verileri, Özelleştirme Raporu, Çimento Raporundan faydalanılarak hesaplanmıştır.

**4.4. Söke Çimento Fabrikası**

Söke Çimento Fabrikasına ait mali ve teknik veriler Tablo(25)'de gösterilmiştir. Tablo (26)'da de karlılık oranları ile fiziksel işgücü verimliliklerine yer verilmiştir. Bu tablolara göre 1987 yılından itibaren artan verimliliğin 1990 yılından sonra ivme kazanarak yükseldiği tabloda görülmektedir. Satış karlılık oranına ilişkin veriler 1988 yılından sonra elde edilememiştir.

Söke Çimento ve üretimin hem de istihdamın düştüğü, 1990'dan sonra istihdamdaki düşüşün daha hızlı ve sürekli olduğu dikkati çekmektedir.

**Tablo 25: Söke Çimento Fabrikasına Ait Mali ve Teknik Veriler  
(1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar	Satış Hasılatı (Bin TL)	Bilanço Karı Vergiden önce (Bin TL)	Ücretle Çalışanlar Ortalaması (Kişi)	Çimento Üretimi (Ton)
1985	4.537.572	900.080	283	234.000
1986	6.579.452	1.421.698	296	243.500
1987	15.793.355	2.232.307	289	241.500
1988	18.734.943	3.511.848	282	251.040
1989		1.947.660(1)	266	240.110
Özelleştirme Yılı				
1990		3.585.525(1)	259	227.350
1991		7.350.930(1)	194	238.200
1992		(-1.005.680)(1)	172	226.017
1993	278.109.210	(1.799.000) (1) (*)	164	321.543
1994	436.311.980	(80.291.000) (1)	107	412.000
1995	1.029.367.300	(152.103.000)(1)	111	528.719
1996	2.376.828.000	(204.951.000)(1)	112	553.446

Kaynak: 1- Türkiye Çimento Sektöründe Özelleştirme, Öz.İd.Başkanlığı, Haziran,1997

2-İstanbul Sanayi Odası, 500 Büyük Sanayi Özel Sayıları 1985-1996. İstanbul.

(\*) SET Group Holding Söke Çimentodaki % 99.7 oranındaki hisselerinin tamamını Eylül 1993'te BATIÇİM'e satmıştır.

(1) Vergi Sonrası kar rakamları

**Tablo 26: Söke Çimento Fabrikasında Karlılık ve Verimlilik  
Değişimi (1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar (Ton/Kişi)	Satış Karlılığı Bilanço Karı/Satış Hasılatı(%)	Fiziksel İşgücü Verimliliği Üretim Miktarı/Çalışan Kişi Sayısı
1985	19.83	827
1986	21.59	823
1987	14.13	836
1988	18.74	890
1989		903
Özelleştirme Yılı		
1990	-	878
1991	-	1228
1992	-	1314
1993	-	1960
1994	18.40	3850
1995	14.77	4763
1996	9.00	4941

Kaynak: ISO verileri, Özelleştirme Raporu, Çimento Raporundan faydalanılarak hesaplanmıştır.

#### 4.5. Trakya Çimento Fabrikası

Trakya Çimento Fabrikasının mali ve teknik verileri Tablo (27) 'de yer almış bulunmaktadır. Bu tablodan yararlanarak satış karlılıkları ve fiziksel işgücü verimlilikleri hesaplanmış ve elde edilen değerler Tablo (28)'de gösterilmiştir.

Bu tablolara göre 1987 yılından itibaren sürekli azalma kaydettiği anlaşılan karlılık 1992-93 yıllarında negatif değerler aldığı görülmektedir. Verimlilik ise 1987 yılından sonra artış eğilimi gösterdiği adı geçen tablodan izlenebilmektedir.

Yine bu tablolardan 1987 yılından sonra üretimin arttığı, istihdamın gerilediği görülmektedir. Ayrıca fiziksel işgücü verimliliğinin arttığı gözlenebilmektedir. Satış karlılığının 1987 yılından itibaren düştüğü görülmektedir. Bunun nedeni iş hakkı feshedilen işçilere ödenen tazminattır.

**Tablo 27: Trakya Çimento Fabrikasına Ait Mali ve Teknik Veriler  
(1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar	Satış Hasılatı (Bin TL)	Bilanço Karı Vergiden önce (Bin TL)	Ücretle Çalışanlar Ortalaması (Kişi)	Çimento Üretimi (Ton)
1985	7.271.170	1.301.198	369	326.000
1986	18.993.087	4.816.537	367	435.000
1987	22.404.666	6.154.619	368	422.200
1988	40.155.423	9.323.448	365	439.620
1989	63.603.328	9.363.956	366	454.680
Özelleştirme Yılı				
1990	97.891.554	6.578.699	214	465.466
1991	144.089.177	4.261.693	308	466.789
1992	238.516.350	(-27.485.655)	220	461.501
1993	454.306.599	(-100.470.548)	220	541.548
1994		(-476.000)	212	638.549
1995		(-173.686.000)	210	696.731
1996		(33.826.000)	194	767.451

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası, 500 Büyük Sanayi Özel Sayıları 1985-1993, İstanbul.

**Tablo 28: Trakya Çimento Fabrikasında Karlılık ve Verimlilik Değişimi (1989=Özelleştirme Yılı)**

Yıllar	Satış Karlılığı Bilanço Karı/Satış Hasılatı(%)	Fiziksel işgücü Verimliliği Üretim Miktarı/Çalışan Kişi Sayısı
(Ton/Kişi)		
1985	17.89	883
1986	25.35	1185
1987	27.46	1147
1988	23.21	1204
1989	14.72	1242
Özelleştirme Yılı		
1990	6.71	2175
1991	2.95	1515
1992	(-11.52)	2097
1993	(-22.11)	2461
1994	(-0.03)	3012
1995	(-9.15)	3318
1996	0.86	3956

Kaynak: ISO verileri, Özelleştirme Raporu, Çimento Raporundan faydalanılarak hesaplanmıştır.

## 5. BEŞ ÇİMENTO FABRİKASIYLA İLGİLİ TOPLU SONUÇLAR VE DEĞERLENDİRMELER

Beş Çimento Fabrikasına ilişkin toplu sonuçlar aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir. Bu tablolarda 1986-1988 dönemi özelleştirme öncesi, 1990-1992 dönemi de özelleştirme sonrası olarak ele alınmıştır. Özelleştirme yılı olması nedeniyle 1989 yılı hesaba katılmamıştır. ortaya çıkan sonuçlara göre;(tablo 29,30,31,32)

Özelleştirme öncesi döneme göre; özelleştirme sonrası dönemde:

-Ortalama satış karlılık oranları toplamının % 92.17 oranında azalmış bulunduğu,

- Ortalama istihdam rakamları toplamının yaklaşık % 30 oranında düşmüş olduğu,

- Ortalama üretim rakamları toplamının % 5.47 oranında gerilediği,

- Ortalama fiziksel işgücü verimlilik rakamları toplamının % 38.88 oranında yükseldiği, görülmektedir.

**Tablo 29: Dört Çimento Fabrikasında Ortalama Satış Karlılığı (%)**

	Özelleştirme Öncesi (1986-1988)	Özelleştirme Sonrası ( 1990-1992)
Afyon	19.01	6.60
Ankara	6.80	0.64
Balıkesir	30.39	(-0.23)
Trakya	25.34	(-0.62)
Söke	--	--
Toplam	81.62	6.39
Değişim Oranı (%)		(-92.17)

Kaynak: Beş Çimento Fabrikası Mali ve Teknik Verileri esas alınarak hesaplanmıştır.

**Tablo 30: Beş Çimento Fabrikasında Ortalama İstihdam (Kişi)**

	Özelleştirme Öncesi (1986-1988)	Özelleştirme Sonrası ( 1990-1992)
Afyon	353	251
Ankara	407	284
Balıkesir	395	281
Trakya	366	247
Söke	289	208
Toplam	1810	1271
Değişim Oranı (%)		(-29.77) (-30.00) (Yaklaşık Değer)

Kaynak: Beş Çimento Fabrikası Mali ve Teknik Verileri esas alınarak hesaplanmıştır.

**Tablo 31: Beş Çimento Fabrikasında Ortalama Üretim (Ton)**

	Özelleştirme Öncesi (1986-1988)	Özelleştirme Sonrası ( 1990-1992)
Afyon	425.796	391.804
Ankara	707.430	611.855
Balıkesir	407.150	397.733
Trakya	432.273	464.585
Söke	245.347	230.522
Toplam	2.217.996	2.096.499
Değişim Oranı (%)		(-5.47)

Kaynak: Beş Çimento Fabrikası Mali ve Teknik Verileri esas alınarak hesaplanmıştır.

**Tablo 32: Beş Çimento Fabrikasında Ortalama İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)**

	Özelleştirme Öncesi (1986-1988)	Özelleştirme Sonrası ( 1990-1992)
Afyon	1229	1607
Ankara	1739	2186
Balıkesir	1031	1510
Trakya	1179	1929
Söke	850	1140
Toplam	60.28	8372
Değişim Oranı (%)		38.88

Kaynak: Beş Çimento Fabrikası Mali ve Teknik Verileri esas alınarak hesaplanmıştır.

Beş çimento fabrikasıyla ilgili karlılık ve verimlilik analizinde özelleştirme sonrasında işgücü verimliliğindeki artışın emek tasarrufuyla sağlandığı gibi bir sonucun ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

Esasında salt emek verimliliği açısından ölçülen verimlilik düzeyinin işletmenin verimlilik performansını tanımlamada çok yetersiz kalacağı önce sürülebilir. Gerekli verilerin bulunması halinde söz konusu performansın toplam faktör verimliliği açısından ölçülmesinde yarar görülmektedir. Bunun nedeni şudur:

“...zaman içinde üretim sürecinde üretim girdileri arasında ikame olayı ortaya çıkar; emek sermayeyle ikame ediliyorsa, emek verimliliği artışı sermaye artışından doğmuş olabilir. Bu durumda, verimlilik artışı girdilerde yapılan gerçek tasarrufu yansıtmaz; çünkü girdilerden birinde yapılan tasarruf diğerinin daha fazla kullanılmasıyla giderilmiş demektir. oysa toplam verimlilik artışı, girdilerin tümündeki gerçek tasarrufu yansıtır”<sup>209</sup>.

Özelleştirme öncesindeki mevcut istihdam seviyesinin korunması halinde verimlilikte herhangi bir artışın sağlanamayacağına ilişkin göstergeler bulunmaktadır

Türkiye Çimento sektörünün tümünde 1988’den 1992’ye çimento üretimi % 26.16 oranında artmış, işçi sayısı % 18.21 oranında azalmış, işgücü verimliliği ise, % 53.75 oranında yükselmiş bulunmaktadır. Ayrıca, yine sektörün tamamında kapasite kullanım oranının 1988’den 1992’ye % 74.66’dan % 80.62’ye çıktığı anlaşılmaktadır. Çimento ihracatında ve yurt içi tüketiminde de sürekli artışlar görülmüştür.

Sektörün tamamı her bakımdan olumlu bir gelişme trendi izlemekte, buna karşın özelleştirme uygulamasına konu olan beş çimento fabrikasında son yıllarda negatif karlılıklar oluşmakta, ayrıca üretim seviyelerinde düşüşler kaydedilmektedir. Ortaya çıkan bilanço zararlarının birikmiş amortismanlarla kredi ve faiz yükünden ileri geldiği öne sürülmektedir<sup>210</sup>.

Ayrıca, sadece mali verilere dayanılarak özelleştirmenin işletmelerde iyileşme yaratıp yaratmadığı sorusuna geçerli ve gerçekçi yanıtlar verilememektedir. İstihdam, yönetim, teknoloji politikalarının da gözden geçirilmesi ve ülkenin makro-ekonomik göstergelerinin de bu tür analizlerde önemli değişkenler olarak dikkate alınması gerekmektedir.

<sup>209</sup> Gülten KAZGAN, Ekonomide Dışa Açık Büyüme, İstanbul 1985, s.491

<sup>210</sup> KOİ, Türkiye’de Özelleştirme, İletişim Birimi, 15.10.1994.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada özelleştirme akımının kuramsal temelleri, yasal alt yapısı incelenmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki uygulama örnekleri üzerinde durulmuş olup ayrıca, Türkiye'deki özelleştirme uygulamaları üzerine değerlendirmeler yapılarak ilk toplu uygulama örneği olması sebebiyle 5 çimento fabrikası ile ilgili uygulamalar daha genişçe ele alınmıştır.

Araştırmada elde edilen bazı sonuçlar ve Türkiye'deki uygulamalara ilişkin bazı öneriler aşağıda özetlenmiştir.

Özelleştirme, günümüzde dünyanın önde gelen sanayileşmiş ve gelişmiş ülkeleri de dahil hemen hemen yarısının temel ekonomi politikalarında yer almıştır. Buna rağmen, gerek dünya ve gerekse Türk kamuoyunda özelleştirmenin toplumların "refah" seviyelerini üzerinde gerçekten bir katkı yaratıp yaratmadığı konusu tam olarak açıklığa kavuşmadığından tartışmalar devam etmektedir. Türkiye'de 1980 yılından bu yana izlenen liberal ekonomi politikaları doğrultusunda uygulamaya konulan özelleştirme programlarının temel amaçları, devletin ekonomideki sınai ve ticari faaliyetlerini en aza indirerek rekabete dayalı bir piyasa ekonomisini oluşturmak, ekonomide kamunun payını azaltmak, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünü hafifletmek, sermayenin tabana yayılmasını sağlamak, daha gelişmiş sermaye piyasasının oluşumuna katkıda bulunmak, rekabeti ve kaynak kullanımında etkinliği arttırmak, ekonomiyi yeniden yapılandırarak modernize etmek ve uluslararası rekabete açmaktır. Bu durumda özelleştirme uygulamasında ekonomik ve mali nitelikteki amaçlar, sosyal, toplumsal ve politik amaçlara göre ön sıralarda gelmektedir. Özelleştirme bir iktisat politikası vasıtasıdır ve belirli iktisadi hedefleri gerçekleştirmek için uygulanmaktadır. Ancak özelleştirme kısa ve uzun dönemde başta çalışanlar olmak üzere geniş toplum kesimleri üzerinde ciddi sosyal tesirlere yol açmaktadır ve bu sosyal tesirler genel olarak olumsuzdur.

Başarılı bir özelleştirme, olumsuz sosyal etkileri telafi eden veya asgariye indiren tedbirlerin alınmasıyla mümkündür. Bu bakımdan özelleştirmenin sosyal tesirleri ve bunların giderilmesine yönelik çalışmalar en az iktisadi hedefleri kadar önemli ve üzerinde durulması gereken hususları oluşturmaktadır.

Özelleştirme konusu son 12 yıldır yoğun bir şekilde işlenmesine rağmen sosyal kesimler arası bir uzlaşma sağlanmadığı gibi, hukuki altyapı noksanlığından kaynaklanan uygulamalara bağlı olarak da özelleştirme çare olmama noktasına getirilmiştir. Mesala son zamanlardaki T.B.M.M ve hükümetler tarafından çıkartılan kanun ve kanun hükümündeki kararnameler, bizzat koalisyon ortakları veya muhalefet tarafından Anayasa Mahkemesinde iptal işlemi talebiyle dava edilmekte ve çoğu zaman da iptal edilmektedir. Bundan çıkan sonuç şudur: özelleştirmenin amacı, gerekçe ve sonuçları hükümetler ve siyasi iradenin temsilcileri tarafından da tam anlaşılmiş değildir. Bu noktadan hareketle uzlaşmaya bağlı olarak halka tatmin edici bir çözüm sunulmamıştır. Bu anlamda özelleştirme ülke gündeminden düşmekte ve gecikmektedir. Bunun günümüz ekonomisi açısından maliyeti oldukça yüksektir.

Özelleştirmenin potansiyel olarak Türkiye ekonomisi konjoktürünün yüksek olduğu dönemlerde hayata geçiremeyeşinin en bariz şekilde görülen maliyetlerinden birisi “5 Nisan 1994 İstikrar Tedbirleri “ ne başvurma gereğinin ortaya çıkmasıdır.

Bugüne kadar Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarının kapsamlı, ciddi, tarafsız bir envanteri çıkarılmamış, uygulamaların sonuçları mali, teknik, ekonomik , sosyal açılardan yeterince incelenmemiştir. Bunun bilinen iki nedeni vardır. Birincisi, ekonomik ve mali analize yetebilecek sürenin henüz geçmeyip, yeterli veri olmayışı, ikincisi ise özelleştirme uygulamalarında satılan hisse miktarının genel toplama göre azınlıkta olmasıdır. Ancak bazı çimento fabrikalarının hem ilk uygulamalar kapsamında bulunması hemde kamu payının ağırlıkta olması bu araştırmanın kapsamına alınmalarına sebep olmuştur. Bu araştırmanın amacı yukarıdada belirttiğimiz gibi 5 çimento fabrikasının (Afyon, Ankara , Balıkesir, Trakya, Söke) özelleştirme öncesi ve sonrası dönemlerdeki karlılık ve verimlilik performanslarının değişim yönlerini ve düzeylerini tespit etmektir.

Araştırma 1985-1996 dönemini kapsamakta olup karlılık için; oran analizleri tekniği kullanılmış, verimlilik için ise; çimento üretimi esas alınmıştır.

Konu ile ilgili Dünya ve Türkiye literatüründe yapılan çalışmaların ortaya koyduğu bulgular homojen bir özelliğe sahip değildir. Ancak bazı araştırmalar özelleştirme sonrasında işletmelerin karlılık ve verimlilikle performanslarında nisbi iyileşmelerin tespitini öne sürmektedir.

Bu araştırma kapsamında incelenen beş adet işletmenin karlılık ve verimlilik değişimleri olarak ortaya çıkan sonuçlarını şu şekilde kısaca özetlemek mümkündür.

Afyon Çimento fabrikasında özelleştirme sonrasında karlılık eğilimi düşerken, verimlilik artmaya devam etmiştir.

Afyon Çimento fabrikasında özelleştirme sonrası dönemde hem üretim hemde istihdam seviyesi düşmektedir.

Ankara Çimento fabrikasında karlılık, 1989 özelleştirme yılında negatif iken, bu yıldan itibaren sürekli artmıştır. Verimlilikte 1989'dan itibaren giderek artan bir eğilim içinde olmuştur.

Ankara çimento fabrikasında özelleştirme sonrasında istihdam düşmeye devam ederken, üretimde kısmi dalgalanmalar gözlenmiştir.

Balıkesir çimento fabrikasında özelleştirme yılı olan 1989 da negatif değerde olan karlılık, sonraki yıllarda dalgalanma eğilimine girmekle birlikte ciddi bir artış trendine rastlanmamıştır.

Balıkesir çimento fabrikasında verimlilik, özelleştirme sonrasında artış eğilimine sahiptir. Özelleştirme sonrasında Balıkesir çimento fabrikasında hem üretim hemde istihdam hacmi düşme kaydetmiştir. İstihdamdaki düşüş oranı, üretimdeki düşüş oranından daha yüksektir.

Trakya çimento fabrikasında özelleştirme sonrası dönemde karlılık oranı sürekli düşmekte, 1992-1993 lerde negatif değerler olmaktadır. Ancak verimlilikte özelleştirme sonrasında daha yüksek bir seviye elde edilmiştir.

Trakya çimento fabrikasında özelleştirme sonrası dönemde üretim hacminde azda olsa bir artış kaydedilmiş, istihdam miktarında büyük oranda düşüş kaydedilmiştir.

Söke çimento fabrikasında ise, özelleştirmeden sonra üretim ve istihdam seviyesi düşmüş ancak istihdam azalışı üretim azalışından çok fazla olduğundan verimlilikte artış meydana gelmiştir.

Özelleştirme öncesi döneme göre; özelleştirme sonrası dönemde:

- Ortalama satış karlılık oranları toplamının %92. 218 oranında azalmış olduğu;
- Ortalama istihdam rakamları toplamının yaklaşık % 29. 95 oranında düşmüş olduğu;
- Ortalama üretim rakamları toplamının yaklaşık % 5.5 oranında gerilediği;

- Ortalama fiziksel işgücü verimlilik rakamları toplamının % 38.88 oranında yükseldiği görülmüştür.

Sonuç olarak şunu söylemek mümkündür. Çimento fabrikalarında özelleştirme sonrasında istihdam hacminde önemli oranda azalış gerçekleştirilmiştir. İşletme açısından olumlu sayılabilen bu durumun, milli ekonomi ve sosyal meseleler bakımından ne gibi neticeler yaratabileceği bir başka araştırma konusu olabilecek kadar geniş bir konudur. Çimento fabrikaları özelleştirme sonrası dönemde daha önceki üretim seviyesinden fazla bir üretimi daha az bir istihdamla gerçekleştirme becerisini göstermiştir. Bu durum emek verimliliğinde nisbi bir yükselme anlamına gelmektedir. Özelleştirme sonrasında verimlilik açısından olumlu bir gelişme sayılan bu durum, karlılık açısından gerçekleştirilememiştir. Bazı işletmelerin özelleştirme sonrasında bir kaç yıl negatif karlılık değerlerinden kurtulamadıkları görülmüştür.

Çimento fabrikalarında istihdam azalışına dayalı olarak ortaya çıktığı kabul edilen verimlilik artışının; teknolojik yatırımlarla, işgücünün ve yönetimin yeniden yapılanmasıyla, girdi maliyetlerinin düşürülmesiyle geliştirilmesi, işletmelerin verimlilik ve buna bağlı olarak karlılık performansı açısından son derece önemli görülmektedir.

-Karlılık ve verimliliğin artışında istihdamın düşürülmesinin yanısıra, işçilere ödenen düşük ücretlerde etkili olmuştur.

-Ortalama karlılığın düşük olarak görülmesinin sebebi ise; iş hakkı feshedilen işçilere ödenen tazminatlarla birlikte ,yenileme yatırımları için yapılan harcamalardır.

-Yaptığımız araştırmanın neticesinde Türkiye’de özelleştirme sürecinin milli ekonomiye ve topluma hizmet edici ve faydalı özellikte olabilmesi için aşağıdaki önerilere yer verilmiştir.

- Özelleştirme çok yönlü bir konudur. Ekonomik , mali, teknik, sosyal , siyasal yönlerinin milli ekonominin ve toplumun geliştirilmesi istikametinde bir bütünlük içinde ele alınması gerekmektedir.

- Özelleştirmede en önemli konulardan biri sürattir. Karar verdikten sonra hızlı bir şekilde uygulamaya geçilmeli ve bir özelleştirme olayında sonuç olma süreci iki veya üç yılı aşmamalıdır. Aksi taktirde, özelleştirme gündemden düşer. Özelleştirmenin ülke gündeminden düşmesi daha öncede söz edildiği gibi o ülke ekonomisine büyük maliyetlere mal olur

- Özelleştirmenin “amaç” değil “araç” olduğu unutulmamalıdır. Amaç, KİT’leri ekonomiye ve topluma daha yararlı hale getirmektedir. Özelleştirmenin bunun tek ve geçerli yolu olduğu dair ilmi bulgulara henüz tam olarak ulaşılmamıştır.

-Özelleştirilen birimlerde, özelleştirme sonrasında karlılık ve verimlilik artışı sağlamaya yönelik yeni yatırımlar yapılmasını mecburi hale getirerek hukuki düzenlemeler yapılmalıdır.

-Satış yöntemi dışındaki özelleştirme yöntemlerinden daha fazla yararlanma yolları aranmalıdır.

-Özelleştirme sonucunda özel kesim tekellerinin oluşmaması ve yabancı sermayenin stratejik önemi olan kuruluşlarının yönetimini ele geçirmemesi için gerekli önlemler alınmalıdır

-Özelleştirme sonrasında ortaya çıkabilecek sosyal sorunlar (işsizlik v.b) ve özelleştirmenin sosyal amaçları (Sermayenin tabana yayılması, gelir dağılımı v.b) göz ardı edilmemelidir.

- Özelleştirme uygulamalarının başarılı olmasında birinci derece etkisi olan Makro ekonomik dengeler ve siyasal istikrar mutlaka sağlanmalıdır. Enflasyonun tek haneli rakamlara düşürülmesi, işsizliğin yatırımlar yoluyla azatılması, Kamudaki açıklar dengesinin sağlıklı gelirlerle kapatılması, ödemeler dengesinin cari işlemler dengesine önem verilmesi, sermaye hareketleri dengesinin de kısa vadeli finansmanın terk edilmesi. Gerçi döviz kuru politikasının uygulanması yurt içi tasarrufların ve sabit sermaye yatırımlarının GSMH ‘daki payını artırıcı politikalara ağırlık verilmesi, imalat, enerji ve tarımsal yatırımlar gibi üretken yatırımlara daha fazla önem verilmesi veya bunların toplam yatırımlar içindeki payının artırılması gibi politikaların iç ve dış makro ekonomik dengelerinin sağlanmasında temel olacağı ileri sürülebilir.

-Her işletmenin kendi şartları içinde ele alınması ve ilgili tüm tarafların bilgisine başvurulması karar aşamasında muhtemel yanılgıları ortadan kaldırabilir.

- Özelleştirilecek her kuruluşun milli ekonomiye ve toplumsal refaha katkısının hesap edilerek kamuoyuna duyurulması toplumsal ikna sürecinin kolaylaştırılmasına katkı sağlayacaktır.

- İnceleme konusu işletmelerde; özelleştirme sonrasında istihdam azalışına bağlı olarak da olsa işgücü verimliliğinde kısmi bir iyileşme ortaya çıkarken, karlılık performansında dalgalanma ve zaman zaman negatif büyümeler söz konusu olmuştur. Kuruluşların sürekli ve kalıcı bir karlılık performansı elde edebilmeleri; üretkenliklerindeki hızlı gelişmelere ve üretim faktörlerine yapacakları yatırımlara bağlı olacaktır.

Özelleştirme ile ilgili söylenebilecek nihai önerilerden biri de; ülke gerçeklerine uygun bir özelleştirme politikasının uygulanması ile ilgilidir. Dünya Bankası ve IMF'nin kriz reçetelerinde özelleştirmeyi öncelikli şart olarak tavsiye etmesi, özelleştirmenin uluslararası sermayenin önünü açma politikalarının bir uzantısı olduğu iddialarını güçlendirmektedir.

2. Dünya Savaşı sonrasındaki iktisadi gelişmelerin neticesinde 1970' lerde gelişmekte olan ülkelerin genişleme sınırlarını daraltmıştır. Bu durumda uluslararası sermayenin genişlemesini engelleyen iki faktör ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi milli devlettir. Milli devlet coğrafi olarak uluslararası sermayeyi engellerken, kamu sektörü bu engeli aşanların ülke içindeki ikinci engeli olmuştur. Globalleşme, küreselleşme ve ülkelerin kaderlerinin ortak olduğu, ayrıca hiç bir ülkenin dünyadan bağımsız olamayacağı, insan hakları v.s düşünce akımları milli devleti zayıflatmıştır. Etnik mücadeleler milli devleti zayıflatan ikinci faktör olmuştur.

Milli devleti aşan uluslararası sermayenin önündeki ikinci engel ise kamu sektörü olmuştur. İktisadi işleyiş mekanizması ve hukuki işleyiş yapısı ile kamu sektörü yabancı sermaye için kapalı bir alan olmuştur.

Özelleştirme bu kapalı alanın önce parçalanması, sonra dünyayla bütünleşme çabaları içinde uluslararası sermayeye açılmasının bir vasıtası olarak görülmektedir. Bu ise özelleştirme karşıtı görüşlerin savunma noktalarından birini oluşturmaktadır.

-İktisadi gerekçeleri güçlü olan ve ülke ihtiyaçlarına uygun bir özelleştirmeye karşı çıkmak Rasyonel düşünceye ne kadar ters ise, ideolojik veya politik gerekçelere dayalı, getirileri ve sınırları belli olmayan bir özelleştirmeyi savunmak da o derece rasyonel düşünceye aykırıdır.

## FAYDALANILAN KAYNAKLAR

- AKARLI, Engin Deniz.( çeviren ve yayına hazırlayan)Ali Paşa Vasiyetnamesi, Belgelerle Tanzimat, Osmanlı Sadrazamlarından Ali ve Fuad paşaların siyasi vasiyetnameleri, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları No: 147, Beşeri Bilimler Bölümü 78-10/01.
- AKTAN, Coşkun Can. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yayın No: tüsiad-T 192.1.148 İstanbul: 1992.
- ALPER Yusuf. İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme, Sağlık İş Yay. Ankara 1994.
- ANAVATAN PARTİSİ 1983 Seçim Beyannamesi
- ATASOY ,Veysel .Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Nurol Matbaacılık, Ankara, Ağustos, 1993.
- BORATAV Korkut , TÜRKCAN, Ergun Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı yay. İstanbul: 1993.
- BUTLER, Stuart M. Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, (Çeviri Coşkun Can AKTAN), Maliye Yazıları Maliye-Hukuk-İktisat Dergisi, Mart/Nisan 1990.
- BIENEN, Henry and John WATERBARY, The Political Economy Of Privatization In Developing Countries Word Development Vol. 17 1989.
- ÇELEBİ, Işın. Yeni Bir Düzen Anlayışı Özelleştirme, Milletet Yay. İst 1995.
- CEVİZOĞLU, M.Hulki. Türkiyenin Gündemindeki Özelleştirme, İlgı Yayıncılık Ltd, İstanbul:1989.
- CEYLAN,Ali,VERGİLİEL,Melek. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:17, Uludağ Üniversitesi Basınevi, Bursa 1989.
- COINTREAU, Edouard. Privatisation l’artet les manieres, C.O.P.S/l’Harmattan, Imprimeur a Langres, 1986.
- DÜSTUR, Üçüncü tertip Cilt 14, s.435-436.
- ERTÜZÜN ,Tevfik. Özelleştirme Belgeseli, Çitosan ve Usaş Davaları (1989-91) ABC yay.Ankara 1993
- ETİL, Privatization in Western Euorope, European Trade Union Institation, Brussels, 1988 .
- FINANS DERGİSİ, Mayıs-1991.
- İNAN.Afet. Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933, T.T. K. Yay., XVI. Seri-Sa.14 Ankara, 1972.
- İSRAFİL, Cengiz. The privatization programmein Turkey, Economic Dialogue Turkey, Number 21, August 1987.
- KARATAŞ, Cevat ÖNİŞ, Ziya. Dünyada Özelleştirme ve Türkiye , TÜSES yay. Temmuz 1994.

- KARDÜZ, Ali Rıza. "Özelleştirilen Tek Sektör: Çimento", Sabah Gazetesi, 28 Haziran 1996
- KARLUK, Rıdvan. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, ESBANK yayını, İstanbul: 1994.
- KAZGAN, Gülten. Ekonomide Dışa Açık Büyüme, İstanbul 1985.
- KILIÇBAY, Ahmet. Türkiye'de Piyasa Ekonomisi, İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayın No: 509 İstanbul 1985.
- KOİ, Türkiye'de Özelleştirme, İletişim Birimi, 15.10.1994.
- KILCI, Metin. Türkiye'de Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, Temmuz 1994.
- MERAL, Bayram. Özelleştirme İşçi Sınıfına Saldırının Bir Parçasıdır, Türk-İş Dergisi sayı: 280, Ağustos-1993.
- MORGAN BANK Privatization Master plan, The Aims Of privatization, June 1986.
- MORGAN, BANK, Privatization Master plan, High Level Government officials Summary Report, June 1986.
- ÖNCEL, Türkan. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Ekonomisindeki Yeri ve Amaçları Açısından Özelleştirme Sorunu, Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları, 31. seri Yıl: 1985/1986, Gör-Ay matbaası, İstanbul: 1988.
- ÖZ GIDA-İŞ SENDİKASI, Özelleştirme mi, Tekelleştirme mi? Öz Gıda-İş Sendikası Eğitim Yayınları, sendikal ve Toplumsal Sorunlar Dizisi-2, Ankara: 1992.
- ÖZMEN, Selahattin. Türkiye'de ve Dünya'da KİT'lerin Özelleştirilmesi, Met/er Matbaası, İst, 1987.
- SARC, Celal O. Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi ve İktisat Politikaları, Çağdaş düşüncenin ışığında Atatürk, Dr. Nejat F. Eczacıbaşı Vakfı Yayınları, araştırmalar Dizisi 1, İstanbul 1983.
- SAVAS, E. S. Özelleştirmenin gerekçeleri (Çev. Aytaç EKER)
- SUIÇMEZ, Halit, YILDIRIM, Şevket Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, MPM Yayın No: 508, Ankara 1993.
- SİRKULER, Teletaş, Telekomünikasyon Endüstri ve Ticaret A.Ş. Hisse Senetlerinin Halka Arzı, Şubat 1988.
- T.C Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiyede Özelleştirme, Bülten 26 Haziran 1996.
- T.C Dış İşleri Bakanlığı, Avrasya Dosyası Türk İşbirliği ve kalkınma Ajansı (TİKA) Onbeş Günlük Bülteni, Sayı 66. Ekim 1996.
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye Çimento Sektöründe Özelleştirme Raporu, Aralık 1994.
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye Çimento Sektöründe Özelleştirme Raporu, Haziran 1997.
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiyede Özelleştirme, Bülten 3 Haziran 1997.

- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu , 1994 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu , Ankara 1996.
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1995 KİT Genel Raporu, Ankara 1997.
- TANITIM DÖKÜMANI, Petkim Petrokimya Holding A.Ş. Hisse senetlerinin Halka Arzı, Haziran 1990.
- TOBB ,Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi, TOBB Yayın No: Genel: 266 Böm: 18, Yücel Ofset Matbaacılık Ltd Şti. , Ankara 1993.
- TÜSİAD ,Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, yayın No: TÜSİAD-T/92.1.148 İstanbul, Ocak 1992.
- TÜSİAD ,İngilterede Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu Yayın No:TÜSİAD-T/94, 1-166,Ankara,1993.
- TİKA, Bülten sayı 9, Mayıs 94.
- TİKA, Bülten Sayı 13, Temmuz 1994.
- TİKA, Bülten, sayı 63 Ağustos1996.
- TİKA Bülten Sayı 27,Şubat,1995.
- TİKA, Bülten, Sayı 21,Kasım ,1994.
- TİKA, Bülten Sayı 22, Aralık,1994.
- TİKA, Bülten Sayı 18,Ekim,1994.
- TİKA, Bülten,Sayı 83,Eylül1997.
- TİKA, Bülten, sayı 50 Şubat 1996.
- TİKA, Bülten, Sayı 57, mayıs 1996.
- TİKA ,Bülten Sayı 49, Ocak 1996.
- YAMAN, Aslan. “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirilmeleri”, Türkiye Günlüğü,Sayı 22,Ankara 1993.
- 1983 Yılı Hükümet programı
- 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18.6. 1984 Tarih, 18435 Sayılı R.G.
- 2983 Sayılı kanunun 1.5. 1985 tarih ve 3188 Kanunla değişik 3. Md.
- 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında kanunun, 17.3.1984 Tarih, 18914 Sayılı R.G.
- 3035 Sayılı kanun 1984 tarih 18134 sayılı R.Ğ.
- 3092 Sayılı Çay Kanunu, 19/12/1984 Tarih 18610 Sayılı R.G.
- 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki kuruluşların Elektrik üretimi,iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesi hakkında kanun, 19/12/1984 tarih ve 18610 sayılı R.G.
- 3291 Sayılı, 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve kamu yatırımlarının Hızlandırılması hakkında kanun, 2985 sayılı Toplu kanun kanununun, 7/11/1985 tarihli ve 3258 sayılı kanun, 2499 sayılı sermaye piyasası kanununda değişiklik yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli kanununun bazı maddelerinin yürürlükten kaldırılması

ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi hakkında kanun,  
3/6/1986 Tarih ve 19126 sayılı R.G.

3701 Sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 6.3. 1991 kabul tarihli

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,  
27.11.1994 Tarih ve 22124 Sayılı R.G.

414 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 sayılı KHK nin eki cetvellerde ve 223 sayılı KHK, de değişiklik yapmasına dair KHK. 10.4.1990 Tarih, 20488 Sayılı R.G.

