



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

T Ü R K İ Y E ' D E

Ö Z E L L E Ş T İ R M E

U Y G U L A M A L A R I



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

T Ü R K İ Y E ' D E

Ö Z E L L E Ş T İ R M E

U Y G U L A M A L A R I

İSTANBUL

Ocak 1992

(Yayın No. TUSIAD-T/92.1.148)

Cumhuriyet Cad. Ferah Apt. 233/9-10 80230 Harbiye-İstanbul

Telefon 240 12 05 • 246 24 12 • Telefax : 247 00 82

**Bu raporun tamamı veya bir bölümü
TÜSİAD "Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları"
referansı belirtilmek kaydıyla
yayınlanabilir.**

**İyi Şeyler
Yayıncılık Yapım ve
Tic. Ltd. Şti.**

**Basım
Boyut Matbaacılık A.Ş.
İstanbul**

ÖNSÖZ

TÜSİAD 1986 yılında, Hükümet'in talebi üzerine **Özelleştirme -KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları-** adında bir rapor yayınlamıştı. O tarihten bu yana Hükümet özelleştirme konusunda çok başarılı olmayan çeşitli uygulamalar yapmış, ancak bunların bir bölümü yargı mercilerince iptal edilmiştir.

Özelleştirme konusunda ne kadar yol alındığı, başarı koşullarından hangilerinin gerçekleştirildiği, eksikliklerin neler olduğu ve bugünkü şartlarda başarı sağlanabilmesi için neler yapılması gerektiği bu raporda yeniden ele alınmıştır.

"Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları" adlı bu rapor DEÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü öğretim üyesi Doç.Dr. Coşkun Can Aktan tarafından hazırlanmıştır.

TÜSİAD kamu yararına çalışan gönüllü bir özel sektör kuruluşu olup yayınlarında bilimsel ve tarafsız kalmayı amaç edinmiştir. Bu nedenle raporda belirtilen değerlendirmelerin üyelerin görüşleri veya resmi görüşlerle bir ilişkisi söz konusu değildir.

Çalışmada emeği geçen tüm İzmirli üyelerimize teşekkürlerimizi sunarız.

TÜSİAD

Ocak 1992

Doç.Dr. Coşkun Can AKTAN

1963 yılında doğdu. 1979'da Ankara Maliye Okulu'ndan mezun oldu. Lisans öğrenimini DEÜ-İİBF'nde (1980-1984); lisans üstü eğitimini ise DEÜ-SBF'nde tamamladı. Doktora tez çalışmalarını ABD'nde Genel Direktörlüğünü Nobel Ekonomi Ödülü sahibi James M. Buchanan'ın yaptığı Kamu Tercihi Araştırma Merkezi'nde sürdürdü. (1987-1989) Bir süre (1980-1985) Maliye Bakanlığı'nda da görev yapan AKTAN, halen DEÜ-İİBF Maliye Teorisi Anabilim Dalında Doçent olarak görev yapmaktadır.

Can AKTAN, Maliye Bölümü Başkan Yardımcısı, DEÜ-İİBF Dergisi, Dergi Komisyonu Başkanı ve Editörü, Ege Genç İşadamları Derneği (EGİAD) Ekonomik Raporlar Bülteni, Kamu Maliyesi Editörü görevlerini de yürütmektedir.

Can AKTAN özellikle özelleştirme konusundaki çalışmalarıyla tanındı. 1987 yılında yayınlanan **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme** başlığını taşıyan kitabı ile Milliyet Ödüllerinde Ekonomi Dalında birincilik kazandı. Kırkı aşkın sayıda araştırma, inceleme, çeviri ve yorum yazıları çeşitli bilimsel dergilerde yayınlandı.

İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ BÖLÜM ÖZELLEŞTİRME EKONOMİSİNE GİRİŞ

	Sayfa No
I. ÖZELLEŞTİRME TERİNOLOJİSİ	9
1. Dar Anlamda Özelleştirme: KİT'lerin Satışı.....	9
2. Geniş Anlamda Özelleştirme.....	11
2.1. Yasal-Kurumsal Serbestleşme	11
2.2. Fiyatlama Yöntemi	13
2.3. Tüketicinin Desteklenmesi: Kupon Yöntemi	14
2.4. Üreticinin Desteklenmesi: Sübvansiyonlar	16
2.5. İhale Yöntemi	16
2.6. İmtiyaz Yöntemi	18
2.7. Ortak Girişim Yöntemi.....	19
2.8. Yönetim Devri Yöntemi	20
2.9. Kiralama Yöntemi	21
2.10. Yap-İşlet-Devret Yöntemi.....	23
2.11. Gönüllü Organizasyonlar.....	23
II. ÖZELLEŞTİRME RASYONELİ	24
1. Özelleştirmenin Ekonomik Rasyoneli: Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek.....	24
2. Özelleştirmenin Sosyal Rasyoneli: Servetin Geniş Kitlelere Yayılmasını Sağlamak	25
3. Özelleştirmenin Diğer Gerekçeleri.....	26
III. ÖZELLEŞTİRME AKIMININ DOĞUŞU	28
1. Çağdaş İktisadi Düşünceler ve Özelleştirme	29
2. Muhafazakar Kapitalizmin Özelleştirme Akımı Üzerindeki Etkileri	32
3. Dünyada Özelleştirme Uygulamaları.....	33

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME DENEYİMİ

I. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASININ GELİŞİMİ	37
1. 24 Ocak 1980 Öncesi Dönem	37
2. 24 Ocak 1980 Sonrası Dönem	43
2.1. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Politikası	44
2.2. KİT'lerin Özelleştirilmesi	46
2.2.1. 2983 Sayılı Kanun ve Özelleştirme	47
a) Gelir Ortaklığı Senetleri İhracı	48
b) İşletme Hakkı Devri	49
c) KİT Hisse Senetleri Satışı	51
2.2.2. 233 Sayılı KHK'de Özelleştirme	52
2.2.3. 3291 Sayılı Özelleştirme Kanunu	53
II. TÜRKİYE'DE KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ	57
1. Özelleştirme Hazırlık Çalışmaları	57
1.1. Morgan Guaranty Bank Master Planı	58
1.2. Sektörel Düzeyde Hazırlanan Özelleştirme Raporları	69
2. Özelleştirme Uygulamaları	70
2.1. "Halka Arz" şeklinde Özelleştirme Uygulamaları ve TELETAS Örneği	73
2.2. "Halka Arzı İçeren Blok Satış (Gecikmeli Halka Arz)" Şeklinde Özelleştirme Uygulamaları: ÇİTOSAN ve USAŞ Örnekleri	82
2.3. "Blok Satış" Şeklinde Özelleştirme Uygulamaları	86
2.4. "İMKB'nda Satış" Şeklinde Özelleştirme Uygulamaları	88
2.4.1. Sermaye Piyasasının Genel Yapısı	88
2.4.2. İMKB'nda Satış ve Adana Çimento Örneği	90
2.5. "Yarım Kalmış Tesislerin Satışı" Şeklinde Özelleştirme Uygulamaları	93
2.6. İşletme Hakkı Devri Uygulamaları	95
3. Özelleştirme Genel Envanteri	96
SONUÇ VE ÖNERİLER	109
EKLER	143
KAYNAKÇA	147

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME EKONOMİSİNE GİRİŞ

I. ÖZELLEŞTİRME TERMINOLOJİSİ

Özelleştirme, gerek teoride ve gerekse uygulamada tamamen açıklığa kavuşturulamamış bir kavramdır. Bunun asıl nedeni de özelleştirmenin bir çok bilim dalının direkt ilgi alanına girmesi ve dolayısıyla yapılan bilimsel tanımlamalarda farklılıkların bulunmasıdır. Gerçekten de özelleştirme; ekonomi, işletme ve yönetim, hukuk, politika bilimi gibi bir çok disiplinin ilgi alanına girmektedir. Örneğin, ekonomi bilimi açısından en geniş anlamda özelleştirme, devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Daha dar bir anlamda, devletin iktisadi faaliyetlerini gerçekleştiren kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetinin özel kesime devredilmesidir. Buna karşın, hukuk bilimi açısından özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetiminin özel kesime devredilmesi demektir. Dolayısıyla hukuk bilimi açısından "yönetimin özelleştirilmesi" ekonomi bilimi açısından ise "mülkiyetin özelleştirilmesi" önem arz etmektedir.

Literatürde konu ile ilgilenen yazarların yapmış oldukları tanımlamalarda da önemli farklılıklar görülebilmektedir. Mevcut literatür ışığında özelleştirme kavramını dar ve geniş anlamda ele alarak incelemek yararlı olacaktır.

1. Dar Anlamda Özelleştirme: KİT'lerin Satışı

Dar anlamda özelleştirme, sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade etmektedir. Gerçekten de günümüzde özelleştirme deyince bundan çoğunlukla kamu iktisadi teşebbüslerinin satışı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte bazı yazarlar, dar anlamda özelleştirme konusunda da farklı görüşlere sahiptirler. Bir kısım yazarlar, dar anlamda özelleştirme için mutlak olarak bir mülkiyet devri sözkonusu olmasının ve bu devir işleminin kamu iktisadi teşebbüsü sermayesinin en az % 51'i kadar olması gerektiğini belirtmektedirler. Bunun dışında bazı yazarlar da devredilecek sermaye payının pek önemli olmadığı, % 10 veya % 20 gibi bir pay devrinin de özelleştirme olarak kabul edilebileceği görüşündedirler. Dar anlamda özelleştirmede %

51'in kıstas alınması doğrudur. Çünkü bu durumda mülkiyetin % 50'sinden fazlası özel kesime ait olacağından yönetim de özelleştirilmiş olacaktır.

KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devredilmesi şeklinde bir özelleştirme sanıldığı kadar kolay bir uygulama değildir. Özelleştirme herşeyden önce bir zamanlama meselesidir. Özelleştirmenin başarısı için, özelleştirmenin bir süreç olarak ele alınarak bu süreç içerisinde yapılacak işlemleri tesbit etmek gereklidir. Ayrıca yapılacak her işlem için de bir zaman ayarlaması tesbit etmek lazımdır. Özelleştirme sürecinde yapılacak işlemleri şu şekilde bir sıralamaya tabi tutmak mümkündür:

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

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

Hazırlık alışmaları yapılırken bir yandan da kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirmeye hazır bir duruma getirmek için çeşitli düzenlemeler yapılmalıdır. Örneğin, tekel statüsünde olan kamu iktisadi teşebbüslerinin bu statülerinin kaldırılması, sözleşmeli personel istihdamı, verimsiz çalışan kamu iktisadi teşebbüslerini rehabilitasyona tabi tutma, aktiflerin yeniden değerlemesi vb.

3. Özelleştirmeyle ilgili olarak hukuksal düzenlemelerin yapılması: Kamuoyuna tanıtım ve hazırlık çalışmalarının tamamlanmasından sonra, özelleştirme ile ilgili olarak hukuksal normların tesbit edilmesi gereklidir. Bu konuda aceleci kararlar almamak lazımdır. Çünkü, iyi hazırlanmamış bir kanunun daha sonra çıkarılacak ek kanunlar, tebliğler vb. kararlarla düzeltilmesi mümkün olsa dahi, bu durumun kamuoyu üzerinde olumsuz bir psikolojik etki yapacağı şüphesizdir.

2. Geniş Anlamda Özelleştirme

En geniş anlamda, özelleştirmeyi kamu iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan uygulamalar olarak tanımlamak mümkündür. Özelleştirmenin esas ifade ettiği anlam budur. Özelleştirme, kısaca milli ekonomide serbest piyasa ekonomisini güçlendirecek ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak uygulamaları kapsayan bir şemsiye kavram görünümündedir.

Geniş anlamda özelleştirme başlıca şu uygulamaları içermektedir ki bunları **"Özelleştirme Yöntemleri"** olarak adlandırmak mümkündür.

2.1. Yasal-Kurumsal Serbestleşme

Devlet, çeşitli iktisat politikası araçlarını (para ve kredi, maliye, dış ticaret, vb.) kullanarak ekonomiye müdahale edebilir. Devletin ekonomiye müdahalesi bazan 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. Örneğin, devletin piyasaya giriş ve çıkışı düzenlemeye (regulasyo-

na) tabi tutması, (Kamu tekelleri, özel sektöre belirli alanlarda verilen imtiyazlar, bazı meslek dalları için ruhsat alınması zorunluluğu, patent uygulaması vb.) bazı alanlarda yasal tekeller oluşturmaları, uluslararası ticareti bazı yasal engeller vasıtasıyla, (tarifeler, miktar kısıtlamaları vb.), düzenlemeye tabi tutması, kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararlarının hazineden karşılanması, bu teşebbüslere hazineden yardım yapılması, bazı özel sektör yatırımlarına subvansiyonlar sağlanması vb. uygulamalar ekonomik regülasyonlara örnek teşkil etmektedir. Ekonomik kontroller, diğer bir ifadeyle **Dolaysız Kontroller Politikası** ile de devlet üretim faktörlerinin, piyasada serbestçe oluşabilecek fiyatlarına müdahalede bulunur. Mal ve hizmetler satış fiyatlarının kontrolü, ücret kontrolü, kira kontrolü, faiz oranı kontrolü, döviz kuru kontrolü vb. uygulama araçlarını oluşturmaktadır.

Önemle belirtmek gerekir ki devletin ekonomik faaliyetler üzerindeki regülasyon ve kontrolleri yukarıda sayılanlar ile sınırlı değildir. Örneğin, vergileme, zorunlu askerlik, trafik regülasyonu, (araçların belirli aralıklarla fenni muayeneye tabi tutulması, araçlarda güvenlik kemeri takma zorunluluğu vb.), trafik kontrolü (hız kontrolü, içkili araç kullananların tesbiti için yapılan kontroller vb.) çevre düzenlemesi, ürünlerde standardizasyon vb. şekillerde **regülasyon** ve **kontrol** uygulamaları da söz konusudur. Bu ikinci tür regülasyon ve kontrolleri **Yasal-İdari Regülasyon** ve **Kontroller** olarak adlandırmak mümkündür. Yukarıda belirttiğimiz diğer türdeki regülasyon ve kontrolleri ise **Ekonomik Regülasyon** ve **Kontroller** olarak adlandırabiliriz.

İşte, **Yasal-Kurumsal Serbestleşme** (Deregulation ve Decontrol) devletin ekonomiye yaptığı düzenleme ve kontrollerin kaldırılmasını ifade etmektedir. Bir diğer deyişle, yasal-kurumsal serbestleşme mevcut "**ekonomik**" regülasyon ve kontrollere son verilmesi anlamını taşımaktadır.

Yasal-kurumsal serbestleşme, özelleştirme politikasının en önemli araç veya yöntemlerinden birisidir. Yasal-kurumsal serbestleşmenin temel amacı tüm sektörlerde rekabetin canlandırılması ve dolayısıyla ekonomide verimliliğin yükseltilmesidir. Yasal-kurumsal

serbestleşme uygulamasına bir örnek teşkil eden yasal-tekellerin kaldırılmasının rekabet politikası açısından önemi şudur: Kamu güvencesi ve imtiyazı altında çalışan teşebbüsler özel teşebbüslere oranla rekabet açısından daha güçlüdürler. Her ne kadar, pek çok ülkede kamu iktisadi teşebbüslerinin devlet müdahalesi dışında mali ve idari yönden özerk olarak çalışmalarını kabul edilmişse de bu esasen tümüyle sözde kalmakta ve siyasal iktidarların bu kuruluşlar üzerindeki müdahaleleri söz konusu olmaktadır. Piyasada, KİT'ler üzerindeki yasal düzenlemeler (regulation), (örneğin, KİT'lere hazine-den ek finansman kolaylıkları sağlanması, görev zararlarının hazineden karşılanması vb.) doğrudan ve dolaylı olarak rekabeti ve ekonomide verimliliği azaltmaktadır. Yasal-kurumsal serbestleşme yönünde alınacak kararlar serbest piyasa ekonomisinin güçlenmesini ve işlerlik kazanmasını sağlayacaktır.

2.2. Fiyatlama Yöntemi

Devlet sunduğu pek çok kamusal mal ve hizmetlerin karşılığında, çoğunlukla bir bedel talep etmez ve bu mal ve hizmetlerin finansmanını vergi gelirleri ile karşılama yolunu seçer. Vergileme teorisinde "ödeme gücü yaklaşımı" adı verilen bu yöntemle vatandaşların kamusal mal ve hizmetlerin finansmanına hizmetlerden yararlandıkları ölçüde değil ödeme güçlerine orantılı olarak katılmaları istenir. Devletin sunduğu bazı mal ve hizmetlerin faydası toplum üyeleri arasında bölünemez ve bu yüzden de fiyatlandırılmazlar. Örneğin, iç güvenlik, dış güvenlik, diplomasi, adalet gibi kamusal hizmetlerin faydası bireylere tek tek paylaştırılmaz ve bu yüzden de fiyatlandırılmaları söz konusu olamaz. Oysa devletin arzettiği pek çok malın pazarlanması ve fiyat yoluyla tüketicilere aktarılması mümkündür. Örneğin; eğitim, sağlık, elektrik, su, havagazı, karayolları vb. mal ve hizmetlerin fiyat yoluyla arz edilebilmeleri pekâlâ mümkündür. Kısaca kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa mekanizmasına uydurulması ve mümkün olduğu ölçüde hizmetten yararlanan kesimlerin bunun karşılığında bir bedel ödemeleri serbest piyasa ekonomisinin işleyişi için gereklidir.

Bu konuda önemle belirtilmesi gereken bir husus bulunmaktadır. Fiyatlama yöntemi, bedelini ödeyemeyecek durumda olan kimselere mal ve hizmetlerin sunulmaması de-

mek değildir. Örneğin, eğitim hizmetlerinin fiyatlandırılması, diğer bir deyişle eğitimin paralı olması, gelir düzeyi düşük kimselerin bundan yararlanmaması anlamına gelmez. Fiyat yoluyla sunulabilen bazı kamusal mal ve hizmetlerin "kupon yöntemi" ile özelleştirilmesi bu güçlüğü ortadan kaldıracaktır. Kupon yöntemi, "yarı-kamusal" adı verilen, fiyatlandırılması mümkün olan malların özelleştirilmesinde uygulanabilecek olan bir yöntemdir.

2.3. Tüketicinin Desteklenmesi: Kupon Yöntemi

Kupon yöntemi (voucher method); belirli tüketici kesimlerinin belirli mal ve hizmetlere olan tüketimini teşvik etmek suretiyle geliştirilmiş bir uygulamadır. Bu yöntemde, devlet, gelir düzeyi düşük olan kimselere belirli kamusal mal ve hizmetleri bizzat sunmak yerine bu kimselere sunulacak hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vermektedir. Böylece bu kimselerin hizmeti özel kesimden karşılayabilmeleri mümkün olmaktadır. Örneğin, devlet, yoksul kimselere eğitim hizmetini bizzat açacağı parasız-yatılı okullarda sunmak yerine bu kimselere hizmetin özel kesimden karşılanması için bir para yardımı bulunabilir veya direkt olarak para yardımı yapmak yerine bu kimselere bir kupon vererek onların, bu hizmeti özel okullardan tedarik edebilmelerine yardımcı olur. Kupon yöntemi uygulamasına çeşitli örnekler Tablo: 1'de gösterilmiştir.

Kupon yöntemi başlıca şu esaslara dayalı olarak geliştirilmiştir:

1. Kamu işletmelerinde verimlilik, özel işletmelere oranla çok daha düşüktür. Bunun nedeni, kamu işletmelerinde çalışanlar ile işletmelerin gelirleri arasında direkt ve yakın bir korelasyonun mevcut olmamasıdır. Çoğunlukla kamu işletmelerinde çalışanlar az da çalışsalar aynı ücreti almaktadırlar.

2. Kamu işletmelerinde israf yaygındır. Kişiler, kendi sahip olmadıkları serveti korumak için daha az çaba gösterirler.

Kupon yöntemi, karar mekanizmasının devletten piyasaya devredilmesiyle özel kesim-

de ekonomik etkinliğin artması sonucunu doğurur. Kupon yöntemi uygulanmasındaki temel güçlük, hizmetten yararlanması planlanan potansiyel kişi ve/veya grupların belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır.

TABLO 1: Kupon Yöntemi Uygulamasına Çeşitli Örnekler

EĞİTİM KUPONU	Yüksek öğretim öncesi eğitimde, devlet gelir düzeyi düşük olan kimselere eğitim kuponu vererek, talebi özel sektöre kaydırma-ya çalışır. Yüksek öğretimde kupon yöntemi uygulaması yanı sıra, rekabetçi bir ortamda araştırma ve eğitim bursları verilebilir.
SAĞLIK KUPONU	Devlet gelir düzeyi düşük kimselere ve kamu personeline devlet hastanelerinde bedava veya düşük bir fiyat karşılığında sağlık hizmeti sunmak yerine bu kimselere sağlık kuponu vererek, bunların hizmeti özel hastahane ve polikliniklerden sağlamalarına olanak sağlayabilir.
KONUT KUPONU	Devlet bizzat toplu konut yapmak yerine, hizmetten yararlanmasını amaçladığı kimselere (gelir düzeyi düşük olanlar, kamu personeli vb.) konut kuponu vererek talebi özel sektöre kaydırır.
ULAŞIM KUPONU	Toplu taşıma hizmetlerinin bedava veya gerçek maliyetinin altında sunulması yerine yoksul, sakat, yaşlı vb. kimselere verilecek ulaşım kuponu ile sadece bu kimselere yardım yapılmış olur. Gelir düzeyi yüksek olanların ise hizmetin gerçek maliyetini ödemeleri amaçlanır.
KREŞ KUPONU	Devlet bazen kamu personeline bedava veya gerçek maliyetinin altında kreş hizmeti sunar. Bunun yerine, hizmetten yararlanması istenen kimselere verilecek kreş kuponu ile talep özel sektöre kaydırılmaya çalışılır. Böylece kreş hizmeti kupon yöntemi ile özelleştirilmiş olur.

2.4. Üreticinin Desteklenmesi: Sübvansiyonlar

Sübvansiyonlar; devlet tarafından özel ve kamusal teşebbüslerin üretiminin teşviki ve idamesi için yapılan ayni ve/veya nakdi yardımlardır. Kupon yöntemi ile devlet, belirli tüketici kesimlerinin belirli mal ve hizmetlere olan tüketiminin teşvikini ve idamesini sağlarken, sübvansiyonlar ile devlet belirli üretici kesimlerin üretim faaliyetlerini çeşitli şekillerde destekler. Sübvansiyonlar aynı zamanda "iktisadi gayeli mali yardımlar" olarak da adlandırılmaktadır. Sübvansiyonların başlıca türleri Tablo 2'de gösterilmiştir.

Sübvansiyonlar, şüphesiz özel tüketim ve yatırım malları arzının genişletilmesinde önemli bir role sahiptir. Bu özelleştirme yöntemi, milli ekonomi içerisinde piyasa ekonomisinin ağırlığını artıracak bir etki göstermekle birlikte bazı sakıncalar da doğurabilir. Sübvansiyonların verilmesinde temel güçlük, sübvansiyon edilecek potansiyel üreticilerin saptanmasında ortaya çıkmaktadır. Dahası, sübvansiyonların dağıtımındaki düzensizlik, aynı sektörde faaliyette bulunan işletmeler ve hatta sektörler arasında da eşitsizlikler doğurur.

2.5. İhale Yöntemi

Devlet bazı mal ve hizmetlerin üretimini özel kesime ihale yoluyla devredebilir. İhale yöntemi ile devlet, mal ve hizmet arzını kendi gerçekleştirmek yerine, bunları özel kişi ve kuruluşlardan satın almaktadır. İhale ya da sözleşme (contracting-out) yöntemi özellikle mahalli idare hizmetlerinde yaygın bir uygulama alanı bulabilmektedir. Mahalli idarelerin çöp toplama, yol, cadde, sokak yapımı, bakımı ve onarımı, yeşil sahalara ve parklar düzenlenmesi, su ve dinlenme tesislerinin yapımı, otopark yapımı vb. hizmetleri geniş ölçüde özel sektöre ihale yoluyla yaptırılacak hizmetlere örnek teşkil etmektedir. Çeşitli kamu kuruluşlarının gereksinimleri olan malları özel sektörden ihale yoluyla satın almaları da bu yöntem içerisinde ele alınmaktadır. Kamu kuruluşlarının demirbaş alımları, taşıt alımları, yiyecek ve giyecek maddeleri satın alımları bu alanda örnek olarak gösterilebilir.

Rekabetçi bir ortamda mal ve hizmet arzı ihale yoluyla özel sektöre devredilirse sonuç-

TABLO 2: Sübvansiyon Uygulamasına Çeşitli rnekler

KREDİ SÜBVANSİYONLARI	Devletin belirli bazı sektörlerde veya üretim dallarında faaliyet gösteren işletmelere piyasadaki cari faiz haddinden daha düşük bir faizle sağladığı krediler, kredi sbvansiyonlarıdır. Zirai işletmelere sağlanılan krediler bu konuda örnek verilebilir. Kredi sübvansiyonları esasen ucuz faizli (düşük faizli) yardımlar şeklinde olabileceği gibi sadece anaparanın vade sonunda ödenmesini öngören faizsiz yardımlar şeklinde de olabilir.
GARANTİ SÜBVANSİYONLARI	Devletin belirli bazı sektörlerde veya üretim dallarında faaliyet gösteren işletmelere borç temini için garanti vermesi, bir anlamda onlara kefil olması garanti sübvansiyonlarını ifade etmektedir. Burada devletin, faizlerin ve anaparanın vade sonunda ödenmesinde "garantör" rolünü oynaması sözkonusudur. Borcun anaparasının ve faizinin ödenmemesi halinde alacaklı alacağını devletten tahsil etmek hakkına sahiptir. Garanti sübvansiyonları, devletin riski, özel kuruluş ile paylaşması anlamına gelmektedir.
VERGİ SÜBVANSİYONLARI	Vergi teşvikleri ve sübvansiyonları başlıca şu şekillerde olabilir: <ul style="list-style-type: none">- Belirli bazı sektörler için düşük vergi oranları uygulanması,- Gelir ve kurumlar vergisinde yatırım indirimi sistemi,- Hızlandırılmış amortisman,- Vergi istisna ve muafiyetleri,- Vergiye tabi gelirden bazı indirimlerin (rneğin, bağış ve yardımlar, sağlık giderleri vb.) yapılmasına izin verilmesi,- Zarar mahsubu.
KARşILIKSIZ NAKİT SÜBVANSİYONLAR	Devlet belirli bazı faaliyet alanlarına karşılıksız para yardımında bulunabilir. Bu tür sübvansiyonların, kredi sbvansiyonlarından farkı, devletin üreticiye yaptığı yardım karşılığında faiz ve anaparanın ödenmesini şart koşmamasıdır.
AYNI SÜBVANSİYONLAR	Bu tür sübvansiyonlara tipik örnek olarak devletin özel kişi ve kurumlara bedava (veya çok düşük fiyatla) kamu arazisi tahsis etmesidir. Burada devlet, belirli bazı alanlara özel sektörün girmesinde teşvik edici rol üstlenmektedir.

ta daha etkin ve ucuza hizmet elde edilmesi mümkün olur. İhale yönteminin başarısı, ihale duyurularının mümkün olduğunca geniş bir kitleye ulaştırılması ve böylece rekabetçi bir ortam yaratılmasına bağlıdır. Öte yandan özel sektör ile yapılacak ihalelerde uzun dönemli sözleşme ya da kontrat imzalanmasından kaçınılması özelleştirmenin başarısı için gereklidir. Yine sözleşmenin yenilenmesi, ihaleyi alan kişi ve kuruluşun etkin hizmet sunması ile bağlantılı olmalıdır. Sözleşme devam ettiği müddetçe, devletin yetkili kuruluşlarının ihaleyi alan kimsenin faaliyetlerini kontrol etmesi de önem taşımaktadır.

2.6. İmtiyaz Yöntemi

Geleneksel olarak geniş ölçekte sunulması gerekli bazı üretim faaliyetlerini devlet kendi tekeline almakta ve hizmeti bu şekilde arz etmeyi yeğlemektedir. Belirli bazı üretim alanlarında (elektrik, su üretim ve dağıtımı, haberleşme sistemi, demiryolu vb.), firma ölçeğinin artmasıyla firmanın maliyetlerinde önemli azalmalar görülebilmektedir. İktisat literatüründe "Ölçek ekonomileri" ya da "İçsel ekonomiler" olarak adlandırılan bu konu devletin ekonomiye müdahalesinin bir gerekçesini oluşturmaktadır. Ölçek ekonomilerinin ortaya çıkış nedenleri çeşitlidir. Başlıcaları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Firma ölçeğinin artmasıyla firmada iş bölümü gerçekleştirilebilir ve uzmanlaşma sağlanabilir. İş bölümü ve uzmanlaşma sonucunda emek kullanımında bir içsel ekonomi ortaya çıkar.
- Firma ölçeğinin artmasıyla birlikte üretimde yeni teknolojinin kullanılması birim başına üretim maliyetlerini azaltır. Bu üretim maliyetlerindeki azalma küçümsenmeyecek düzeydedir.
- Aynı şekilde ölçek büyümesi ile birlikte firmanın pazarlama maliyetlerinde bir azalma görülür.
- Ayrıca büyük ölçekli firmalar daha kolay ve daha ucuz finansman olanaklarından ya-

rarlanarak içsel ekonomiler elde ederler.

Ölçek ekonomilerinin sözkonusu olduğu üretim faaliyetlerine örnek olarak, telekomünikasyon hizmetleri, elektrik, gaz, su üretim ve dağıtımı, demiryolu, havayolu vb. endüstrileri gösterebiliriz. Gerçekten de bu tür faaliyetler pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede devletin tekelindedir. Bunun nedenini kısaca şu şekilde açıklayabiliriz: Geleneksel iktisat teorisinde bu tür faaliyet alanlarında devlet müdahalesi olmadığında bunları piyasada üretecek bir kaç özel teşebbüsün var olacağı ve bunların da kendi aralarında anlaşarak veya kıran kırana rekabet ederek "doğal tekel" konumuna gelebilecekleri görüşü hakimdir. Bu açıdan, bu tür faaliyet alanlarında zaman içerisinde ortaya çıkacak "özel tekel" yerine kamu tekellerinin oluşturulması görüşü hakim olmuştur.

Ancak, özelleştirme düşüncesinin teorik düzeyde tartışıldığı 1970'li yıllarda, bazı iktisatçılar "doğal tekel" sözkonusu olabilecek üretim faaliyetlerinin piyasa ekonomisine "imtiyaz" (franchising) yöntemi ile devredilebileceğini savunmuşlardır. İmtiyaz yönteminde, doğal tekel sözkonusu olan üretim alanları bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Diğer bir deyişle, mevcut doğal tekel, 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 yönteminde, kilit nokta pazarlık sürecidir. Yapılacak pazarlık sonucunda imtiyaz, sözleşmede nitelikleri belirlenen mal veya hizmeti en düşük bedel ile piyasaya sunmayı kabul eden firmaya verilmelidir.

2.7. Ortak Girişim Yöntemi

Kamu girişimciliği ve özel girişimciliğin yanısıra bir başka tür girişimcilik de kamu ve özel kesimin birlikte ortaklık kurarak bazı faaliyetleri yürütmeleridir. "Karma İktisadi Girişimcilik" veya "Ortak Girişim" (Joint Venture) adı verilen bu girişimcilik türü de esasen geniş anlamda özelleştirme kapsamında mütalaa edilmektedir.

Karma iktisadi girişimler veya ortak girişimler, kamu-özel kesim sermayelerini yapısında birleştiren bir tür olarak şirket biçiminde kurulmak durumundadır. Uygulamada hemen hemen bütün ülkelerde karma iktisadi girişimler anonim şirket şeklinde kurulmaktadır.

Anonim şirket şeklinde karma iktisadi girişim oluşturmaının sağladığı bazı avantajlar bulunmaktadır. İlk olarak, anonim şirketlerde sermayenin paylara bölünmüş olması, ortakların hisseleri oranında şirket genel kurulunda temsil edilebilmeleri, şirket denetiminin kolay olması önem arz etmektedir. İkinci olarak, kamu iktisadi teşebbüslerinde mevcut olan hükümetin müdahalesi ve bürokrasinin etkinliği hususları anonim şirket şeklinde organize edilmiş bir karma iktisadi girişimde o kadar belirgin değildir. Üçüncü olarak anonim şirket şeklinde oluşturulan bir karma iktisadi girişimde bunların kârlı ve verimli çalışabilmeleri sonucunda ekonomik büyümenin hızlanması söz konusu olabilmektedir.

Karma iktisadi girişimlerde kamunun sermaye payı çok farklı olabilmektedir. Sermayede kamu payı çok az olduğu durumlarda karma iktisadi girişime çoğunlukla "kamu iştiraki" adı verilmektedir.

Ortak girişim yönteminin başarılı sonuçlar verebilmesi için devletin söz konusu girişim üzerinde üretim, yatırım, finansman, fiyat vb. konularda fazla etkide bulunmaması, ayrıca girişimin idari ve mali yönden tam bir özerklik içerisinde bulunması gereklidir. Geniş anlamda düşünüldüğünde ortak girişim yöntemi her ne kadar bir özelleştirme uygulaması olarak düşünülebilirse de, özelleştirme taraftarları kamu-özel kesim ortaklığının ancak belirli bazı alanlarda ve sınırlı olarak uygulanması görüşünü savunmaktadırlar.

2.8. Yönetim Devri Yöntemi

Devlet bazan kamu teşebbüsleri ve kamu kuruluşlarının "mülkiyet hakkı"nı kendisinde saklı tutarak sadece yönetimin özelleştirilmesini sağlayabilir. Kısaca, **Yönetim Devri (Management Contract)** adı verilen bir yöntemle, kamu teşebbüsleri ve kamu kurumlarının yönetimi bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Yönetim devri yöntemi

uygulamada şu şekilde işlemektedir:

- Devlet, yönetimi devredilecek kamu teşebbüsleri ve kurumlarını ilan etmektedir.
- Mülkiyet hakkı devlette saklı kalmak kaydıyla belirli bir süre için kamu teşebbüsünün yönetimi özel kesime devredilmektedir.
- Devlet, yönetimi devir alan özel kişi ve/veya kurumlara teşebbüsün mali yapısının iyi-leştirilmesi ve etkin hizmet sunulması için gerekli fon ve kolaylıkları sunmaktadır.
- Sözleşmeye bazen yönetimi devir alan kişi veya şirketin sözleşme sonunda işletme-nin belirli bir oranda hissesine sahip olacağı hükmü konulabilmektedir. Sözleşmede yö-netimi devir alan şirketin sözleşme süresi bitiminde şirketi tamamen satın alabileceği hükmü de yer alabilir. Bu tür tedbirler şüphesiz yöneticinin daha etkin çalışması sonu-cunu doğurur.

Bu yöntem özellikle "mülkiyet transferi"nden önce bazı kamu iktisadi teşebbüsleri ve kurumlarının rehabilitasyonu ve özelleştirmeye hazır bir hale getirilmesi için önem taşı-maktadır.

Yönetim devri yöntemi, başlıca turizm sektöründe, devlet turistik işletmelerinin, hasta-hanelerin, kreş ve huzur evlerinin, sanitasyon merkezlerinin, şehiriçi yolcu taşımacılığı hizmetlerinin özelleştirilmesinde önem arz etmektedir. Özellikle KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devri amaçlanıyorsa, bunlardan mali durumları bozuk olanlarının yönetimi özel kesime devredilebilir.

2.9. Kiralama Yöntemi

Geniş anlamda özelleştirme yöntemlerinden birisi de kiralama ya da **Leasing** uygula-masıdır. Bu yöntem de esasen gerçek anlamda bir özelleştirmeyi ifade etmemektedir. Devlet, sahip olduğu işletmelerin mali yapılarını iyileştirmek ve satışa arz edilebilir bir

duruma getirebilmek için bunları belirli süreler için kiraya verebilir. Kiralama, yönetim devrinde olduğu gibi bir mülkiyet transferini öngörmemektedir. Önemle belirtelim ki kiralama yöntemi ile yönetim devri yöntemleri birbirinden tamamen farklıdır. Yönetim devri yönteminde, özel yönetici veya yöneticiler bir kamu teşebbüsü veya kurumunun yönetimini üstlenmektedirler. Bu yöntemde, hizmetin ifasında görevli kişiler kamu personeli ve işletmenin sahip olduğu varlıklar da devletin mülküdür. Kiralamada ise, devlet sahip olduğu işletmeyi bir özel sektöre kiralamakta, özel sektörde, faaliyetlerini kendi elemanları ile sürdürmektedir. Bir örnekle konuyu daha açık olarak ortaya koymak mümkündür. Örneğin, Belediyeler çöp toplama hizmetini şu yöntemlerden birisini seçmek suretiyle yerine getirebilir:

1. Hizmetin Devlet Tarafından Sunulması: Belediye çöp toplama hizmetini bizzat kendi işçileri ve araçları vasıtasıyla yürütebilir. Burada işçiler, kamu personeli, bir diğer deyişle devletin kendi memuru ve işçisidir. Belediyenin çöp toplama hizmetlerinde kullandığı araç ve gereçler ise kendi mülküdür.

2. İhale Yöntemi: Belediye çöp toplama hizmetini bir özel kuruluşa sözleşme yoluyla devredebilir. Burada özel kuruluş hizmeti kendi araç, gereç ve işçileri vasıtasıyla sunmaktadır.

3. Yönetim Devri Yöntemi: Belediye, hizmeti kendi araç, gereç ve işçileri vasıtasıyla sunmakla birlikte üst yönetimi özelleştirebilir. Burada, hizmetin yönetilmesi ve yürütülmesinde karar yetkisi "özel yönetici"ye geçmektedir. Burada, belediye başkanının veya diğer üst düzey belediye görevlilerinin hizmetin yürütülmesine müdahaleleri söz konusu değildir.

4. Kiralama Yöntemi: Belediye sahip olduğu çöp toplama araçlarını kiraya vererek hizmetin özel kesimce arz edilmesini sağlayabilir. Burada hem yönetim ve hem de faaliyetlerin yürütülmesinden özel kesim sorumludur ve çalışanlar kamu personeli değildir.

2.10. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Bu yöntem yabancı sermayenin ülkeye girişini özendirmek açısından özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaktadır. Bu yöntem yabancı yatırımcıların, gelişmekte olan ülkelerde bazı faaliyetleri bizzat oluşturması, belirli sürelerle işletmesi ve daha sonra devlete devretmesini öngörmektedir. Yap-İşlet-Devret yöntemi, petrol arama istasyonlarının kurulması, eğlence merkezlerinin oluşturulması, turistik tesis ve işletmeler kurulması vb. alanlarda uygulanabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, yurt içindeki sermaye birikiminin yetersizliği, devletin sınırlı vergileme potansiyeline sahip olması vb. faktörler ekonomik kalkınma için engel teşkil edebilir. Bu yüzden yabancı yatırımcıların bu ülkelerde yatırım yapmaları için devletin vergi teşvikleri sağlaması gerekmektedir.

Yap-İşlet-Devlet yöntemi ile ülkeye kalifiye işgücü, sermaye ve teknoloji akışı olacağı, bu suretle ekonomik kalkınmanın hızlandırılacağı savunulmaktadır. Bu yöntemin sadece uluslararası düzeyde değil, ülke yatırımcılarının da ilgisini çekebileceğini belirtmekte yarar bulunmaktadır. Yurt içi yatırımcılara bir para karşılığı olmaksızın kamu arazisinin verilmesi ve bunların bu araziler üzerine inşa edecekleri işletmeleri belirli sürelerle işletmeleri ve daha sonra devlete devretmeleri sağlanabilir.

2.11. Gönüllü Organizasyonlar

Bazı kişi ve kurumların kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasına gönüllü katkıları olabilir. "**Hayırsever kuruluşlar**", "**Vakıflar**", "**Kâr Amacı Gütmeyen Kurumlar**" gibi çeşitli adlar ile bilinen Gönüllü Organizasyonların faaliyetleri devlet tarafından teşvik edilebilir. Bu tür kuruluşlara vergi teşvikleri sağlanması, posta hizmetlerinde uygulanan tarife- den ayrı, daha düşük bir tarife uygulanması vb. uygulamalar yapılması mümkündür.

Bu tür organizasyonlar özellikle okul ve hastahane yapımı, huzurevi yapımı, öğrencilere eğitim ve araştırma bursu verilmesi, kültürel ve sanatsal faaliyetler (müzeler, özel kütüphaneler, sanat galerileri, senfoni orkestrası kurulması vb.) düzenlenmesi, çevre

koruma merkezleri, kan bankaları, kreş evleri vb. konularda aktif olarak görev alabilirler.

II. ÖZELLEŞTİRME RASYONELİ

Özelleştirme, önceki açıklamalarımızda da belirtildiği üzere milli ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin rolü ve fonksiyonlarını azaltacak ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak uygulamaları içermektedir. Özelleştirmenin temel ekonomik rasyoneli serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve ona işlerlik kazandırmaktır. Özelleştirmenin sosyal rasyoneli ise sermaye mülkiyetini tabana yaymak suretiyle servetin geniş kitlelere yayılmasını sağlamaktır. Bu iki konu dışında özelleştirmenin diğer bazı amaçları da bulunmaktadır.

1. Özelleştirmenin Ekonomik Rasyoneli: 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 sonuç olarak ekonomide verimliliğin artacağı kabul edilmektedir.

Bilindiği üzere kamu iktisadi teşebbüslerinin bir kısmının "tekel" statüsünde olması tam rekabeti engellemektedir. Ancak kamu iktisadi teşebbüslerinin tekel statülerinin kaldırılması serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak için yeterli değildir. Çünkü kamu iktisadi teşebbüsleri özel teşebbüslere oranla çeşitli yönlerden üstün bir duruma sahiptirler. KİT'lerin çoğunlukla iflas tehlikesi ile karşı karşıya bulunmamaları, zararlarının genel bütçe içerisinde karşılanması bu eşitsizliği artıran faktörlerdir. Böyle olunca, ekonomide verimlilik de artmamaktadır. Ayrıca kamu iktisadi teşebbüsleri, tekel durumları nedeniyle piyasada paylarını kaybetmemek için kaliteyi iyileştirmek, fiyat ve maliyeti düşürmek gibi birtakım önlemleri almak gereğini duymamaktadırlar. Aynı şekilde yeni

ve modern teknolojileri de izlemeleri çoğunlukla mümkün olmamakta ve bu nedenler kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomide düşük verimlilikle çalışmaları sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Öte yandan kamu iktisadi teşebbüslerinin bu yapıları, aynı sektörde faaliyette bulunan özel teşebbüsleri de olumsuz bir yapılanmaya (negative structuring) sevketmektedir. Bu, sonuç olarak ekonomide genel verimlilik düzeyinin azalması demektir.

Şüphesiz sadece KİT'lerin özelleştirilmesi şeklinde bir uygulama dışında diğer tür özelleştirme uygulamaları da (yasal-kurumsal serbestleşme, kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması, hizmetlerin ihale yoluyla özel kesime gördürülmesi, vb.) serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak uygulamalardır.

2. Özelleştirmenin Sosyal Rasyoneli: Servetin Geniş Kitlelere Yayılmasını Sağlamak

Gerek az gelişmiş ve gerekse gelişmiş bütün ekonomilerde gelir ve servet dağılımında büyük dengesizlikler mevcuttur. Servet dağılımındaki dengesizliği artıran faktörlerin başında gelir dağılımı ve gelirin kullanımı gelmektedir. Bunların yanı sıra, devlet tarafından KİT'lerin kurulup işletilmesi, özel teşebbüslere teşvik tedbirlerinin sunulması, kuşaklar arasında servetin intikali, yani miras hakkı vb. nedenler de servet dağılımında eşitsizliklere neden olmaktadır.

Gelir ve servet dağılımının düzeltilmesi ve servetin geniş kitlelere yayılmasında özelleştirme politikasından yararlanılabilir. Özelleştirme politikasının bu amaç yönünden başarılı olabilmesi için KİT hisse senetlerinin gelir ve serveti düşük olanlarca satın alınmasını özendirici bazı tedbirlerin alınması gereklidir. Önemle belirtelim ki servetin geniş kitlelere yayılması bu şekilde bir sosyal özelleştirme politikası uygulanmasıyla uygulamakla mümkün olabilir.

KİT hisse senetlerini çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine belli avantajlarla satılması bu kesimlere bir gelir transferi anlamına gelir. Böylece özelleştirmeye

sosyal bir mahiyet yüklenilmesi ile, kısaca **"Sosyal özelleştirme politikası"** ile bir taraftan KİT'lerde verimlilik oranı yükseltilirken, diğer taraftan verimlilik artışının düşük gelir gruplarına aktarılması sağlanır. Gerçekten de daha geniş bir kesimin (işçi, yönetici ve küçük tasarruf sahipleri vb.) kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetine ortak edilmesi, gelir dağılımı üzerinde olumlu etkide bulunurken, aynı zamanda mülkiyet ile emek faktörlerini birleştirerek iş anlaşmazlıklarını azaltır ve verimliliği yükseltir.

"Sermaye Mülkiyetini Tabana Yayma" olarak adlandırılan bu sosyal özelleştirme politikası ESOP adı verilen bir program ile gerçekleştirilir. **ESOP (Employee Stock Ownership Plan)** programı ile KİT hisse senetlerinin çalışanlara satılması, diğer bir deyişle KİT çalışanlarının işletmeye ortak olması amaçlanmaktadır.

3. Özelleştirmenin Diğer Gerekçeleri

Özelleştirme uygulamalarının yukarıda belirtilen iki önemli amacı dışında diğer bazı amaçları da bulunmaktadır. Bunları da kısa başlıklar altında özetleyebiliriz.

- **Sermaye Piyasasını Geliştirmek:** Sermaye piyasası; belirli bazı özelliklere sahip hak taşıyıcı belgeler ile ödünç verilebilir orta ve uzun vadeli fonların arz ve talebinin karşılaştığı organize piyasalardır. Daha dar bir ifadeyle, sermaye piyasası, hisse senetleri ve tahvillerin alınıp satıldığı piyasalar olarak tanımlanmaktadır. Sermaye piyasasının amacı, kısaca özel tasarrufların yatırımlara kanalize edilmesidir. Gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasasının temel sorunlarından birisi menkul kıymet arzındaki yetersizliktir. Hazine tahvil ve bonoları ihracı ile bu yetersizlik bir ölçüde telafi edilmeye çalışılmaktadır. Özelleştirmede KİT hisse senetlerinin ihracı sermaye piyasasının gelişmesini sağlayarak, tasarrufların yatırımlara dönüşmesini kolaylaştıracaktır.

- **KİT'lerin Hazine ve Merkez Bankası Üzerindeki Yükünü Hafifletmek:** Kamu iktisadi teşebbüsleri özellikle az gelişmiş ülkelerde enflasyonun doğumunda önemli etkileri olan kuruluşlardır. KİT'ler ekonomik yönden çoğunlukla kendi kendilerine yetmemekte, gelirlerinin giderlerini karşılayamadığı ölçüde hazineden ve genel bütçeden yardım al-

maktadırlar. KİT'lerin dış finansman ihtiyacının hazine den emisyon vasıtasıyla sağlanması ekonomide toplam para arzını, dolayısıyla enflasyonu hızlandırmaktadır. Öte yandan KİT'lerin ek finansman gereksinimleri bu kuruluşların mal ve hizmetlerinin fiyatlarını ortaya çıkarmaktadır. KİT zamları, esasen enflasyonun bizatihi bir kaynağını oluşturmaktadır.

Özelleştirme, mal ve hizmetlerin gerçek ve doğru maliyetlerine ulaşmak bakımından önem taşımaktadır. Özelleştirmeyi bu açıdan disenflasyonist bir faktör olarak görmek mümkündür.

- KİT'lerdeki Gizli İşsizliği Ortadan Kaldırmak: Özelleştirmenin bir diğer rasyoneli de KİT'lerdeki mevcut gizli işsizliği ortadan kaldırmak olarak belirtilebilir. Gerçekten de nepotizm ve kronizmin en yaygın olduğu devlet kuruluşlarının başında KİT'ler gelmektedir. KİT üst yönetiminin oluşturulmasında "politik yandaşlık" ve "partizanlık" hakim olan faktörlerdir. Sistem bu şekilde işleyince KİT genel müdürü ve yardımcılarının ve yönetim kurulu üyelerinin eş ve dostlarını, parti mensuplarını istihdam etmeleri sözkonusu olabilmektedir. Bu şekilde bir istihdam politikası, zaman içerisinde KİT'lerdeki gizli işsiz sayısını artırmakta ve KİT sorunlarının daha da büyümesine neden olmaktadır.

- Yabancı Sermayenin Ülkeye Girişini Sağlamak: Bilindiği üzere, özel yabancı sermaye yatırımları, dolaysız yatırımlar ve portföy yatırımları olmak üzere ikiye ayrılır. Dolaysız yatırımlar; bir firmanın yabancı bir ülkede doğrudan veya iştirak halinde yatırım yapması ve yatırımın yönetimine katılması demektir. Dolaysız yatırımlar, günümüzde genellikle çokuluslu işletmeler tarafından gerçekleştirilmektedir. İşte bir ülkede mevcut KİT'lerin özelleştirilmesinde, yabancı sermayeye de bu imkanın tanınması mümkündür. Yabancı sermaye katkısıyla yeni ve modern teknolojileri transfer etmek ve bu suretle KİT'lerin verim düzeyini yükseltmek mümkün olabilir.

Özel yabancı sermaye yatırımlarının ikinci şekli ise portföy yatırımlarıdır. Bu yatırımlar, tasarruf sahiplerinin bir dividant geliri elde etmek için uluslararası sermaye piyasaların-

dan menkul kıymetler satın almaları şeklinde yaptıkları yatırımlardır. Günümüzde gelişmiş bir çok uluslararası sermaye piyasası mevcuttur. New York, Tokyo, Londra borsaları bunların başında gelmektedir. İşte KİT hisse senetlerinin bir kısmının bu piyasalara sürülerek satılması mümkündür. Bu şekilde ülkeye bir sermaye ithali söz konusu olacağından, sonuç olarak ödemeler bilançosu bundan olumlu olarak etkilenecektir.

Anlaşıldığı üzere özelleştirme politikası ile gerek dolaysız yatırımlar ve gerekse portföy yatırımlarının ülkeye çekilmesi mümkündür.

- **Devlete Gelir Sağlamak:** Özelleştirmenin gerekçelerinden birisi de devlete gelir sağlamak olabilir. Özellikle devletlerin çok büyük bir mali krize düştüğü dönemlerde, KİT'lerin bir kısmının özelleştirilmesi suretiyle gelir sağlanabilir.

III. ÖZELLEŞTİRME AKIMININ DOĞUŞU

1929 Büyük Depresyonu'nun ortaya çıkardığı sorunların, klasik iktisadın temel prensiplerinden biri olan "**Laissez faire**" politikasına dayalı olarak açıklanmaması, depresyon sonrasında alternatif bir iktisat politikası olarak, Keynezyen İktisadı gündeme getirmiştir. Klasik iktisadın temel görüş ve varsayımlarını bir çok yönlerden eleştiren **Keynezyen iktisat** devletin ekonomik yapı içerisinde aktif bir rol oynamasını savunmuştur. Keynezyen iktisat, başlıca, maliye, para ve kredi, dış ticaret, dolaysız kontroller ve kamu girişimciliği politikalarından yararlanılarak sosyal refahın daha üst bir düzeye yükseltilebileceğini savunmuştur. Teorik temelleri, 1936'da Keynes'in "Genel Teorisi" ile atılan bu iktisat politikası, 1950'li ve 1960'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerde uygulanmaya konulmuş ve oldukça başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Bununla birlikte aynı iktisat politikası 1960'lı yılların sonlarına doğru ve özellikle 1970'li yıllarda karşılaşılan iktisadi sorunların çözümünde yetersiz kaldığından giderek önemini yitirmeye başlamıştır. Bu yıllarda devletin artan fonksiyonları ve genişleyen boyutları ve bunun ortaya çıkardığı sorunlara Keynezyen iktisat politikasının çözüm önerememesi üzerine 1970'li yılların sonlarına doğru temelde klasik iktisat ilkelerine dayalı, ancak onu bazı yönlerden eleştiren

ren ve yeniden yorumlayan başka iktisat politikası yaklaşımları gündeme gelmiştir. Monetarizm, Rasyonel Beklentiler Teorisi, Arz-Yönlü iktisat, bu iktisat politikalarının başlıcalarını oluşturmaktadır. Bunların dışında Kamu Tercihi Teorisi değişik bir açıdan Keynesyen iktisadı eleştirerek, çağdaş iktisadi sorunlara "Anayasal İktisat Politikası" adı altında farklı çözümler sunmaktadır.

Özelleştirme akımı ve düşüncesinin gelişmesinde ve dünyada yayılmasında yukarıda belirttiğimiz iktisadi düşüncelerin önemli katkısı olmuştur. Klasik iktisadın Laissez faire ilkesine bağlı bu çağdaş iktisadi düşünceleri kısaca incelemekte yarar bulunmaktadır.

1. Çağdaş İktisadi Düşünceler ve Özelleştirme

Özelleştirme akımının doğuşunda önemli rol oynayan çağdaş iktisadi düşünce okullarını ve öğretilerini üç ana başlık etrafında toplamak mümkündür.

- Chicago İktisat Okulu'nun Öğretisi: Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Teorisi
- Virginia Politik İktisat Okulu'nun Öğretisi: Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat
- Arz-Yönlü İktisadi Düşünce.

Yukarıda belirtilen iktisadi düşünceler, 1980'li yıllarda Latin Amerika'dan Uzak Doğu'ya dek uzanan özelleştirme politikasının entellektüel orijinlerini temsil etmektedir.

ABD'nde Chicago Üniversitesi'nde uzun yıllar iktisat profesörü olarak hizmet veren Milton Friedman, Chicago İktisat Okulu'nun kurucusu olarak kabul edilir. Friedman, günümüzde serbest piyasa ekonomisi düşüncesinin gelişiminde öncü rolünü üstlenmiştir. 1976 yılında Nobel İktisat Ödülü'nü alan Friedman, Chicago İktisat Okulu'nun temel öğretisi olan Monetarizm'in gelişmesine teorik ve ampirik çalışmalarıyla önemli katkılarda bulunmuştur.

Monetarizm esasen çağdaş iktisadi sorunlardan birisi olan enflasyon konusu üzerinde durmuştur. Bu teoriye göre enflasyonun temel nedeni, para arzının hükümetlerce ge-

reksiz yere ve aşırı ölçüde artırılmasıdır. Monetaristlere göre ekonomideki istikrarsızlıkların bir çoğu parasal kökenlidir.

ABD'nde Chicago Üniversitesi'nde Friedman ve öğrencilerinin Klasik Miktar Teorisi'ni yeniden yorumlayarak enflasyon sorununa önerdikleri yeni çözümler dışında, yine aynı üniversitede çalışan bir diğer grup iktisatçı, enflasyon konusunu değişik bir açıdan ele aldılar. **Rasyonel Beklentiler Teorisi** adıyla iktisat literatürüne giren bu görüş, klasik iktisadın temel ilkelerini aynen benimsemiştir. John F. Muth, Robert E. Lucas, Thomas Sargent ve Neil Wallace, Rasyonel Beklentiler Teorisi'nin gelişimine önemli katkılarda bulunan iktisatçılar arasında sayılabilir.

Önemle belirtelim ki gerek monetaristler ve gerekse rasyonel beklentiler teorisyenleri devletin ekonomiye müdahalesini şiddetle eleştirmekte ve özelleştirme düşüncesini savunmaktadırlar.

Özelleştirme akımının doğuşunda önemli rolü olan bir diğer çağdaş iktisadi düşünce ise **Kamu Tercihi Teorisi**'dir. 1986 yılında Nobel Ekonomi Ödülü'nü kazanan Amerika-lı profesör James M. Buchanan, **Kamu Tercihi Teorisi** ve **Anayasal İktisad**'ın gelişimine önemli katkılarda bulunmuştur. Neoklasik iktisatçıların geliştirdikleri "Piyasa Ekonomisinin Başarısızlığı Teorisi"ne alternatif olarak kamu tercihi iktisatçıları, "**Kamu Ekonomisinin Başarısızlığı Teorisi**"ni geliştirmişlerdir. Kamu tercihi alanındaki teorik ve ampirik çalışmaların sonucu milli ekonomi içerisinde kamu kesiminin nisbi payının giderek arttığı ve böylece kamu ekonomisinin rolü ve fonksiyonlarının genişlediğini ortaya koymaktadır.

Kamu tercihi iktisatçılarına göre kamu sektörünün büyümesinde sadece politikacılar değil, bundan aynı zamanda Keynezyen iktisatçılar da sorumludur. Profesör James M. Buchanan aşırı büyümüş devleti, 1975 yılında yazmış olduğu **Özgürlüğün Sınırları** (The Limits of Liberty) adlı eserinde "**Leviathan**" olarak tanımlamış, ekonomik ve politik özgürlüğün gerçekleştirilmesi için devletin yetkilerinin ve gücünün sınırlanması ge-

rektiğini savunmuştur. Kamu tercihi teorisyenlerine göre anayasalarda devletin ekonomik alandaki başlıca şu yetkileri sınırlanmalıdır:

- Devletin kamu harcamaları ve vergileme yetkisine ilişkin esaslar ve sınırlamalar anayasada yer almalıdır.
- Devletin para arzını ne ölçüde ve ne şekilde artıracığına ilişkin genel esaslar ve sınırlamalar anayasada yer almalıdır.
- Bütçenin gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını öngören "denk bütçe" ilkesi anayasada güvence altına alınmalı ve varsa bunun istisnaları anayasada belirtilmelidir.
- Devlet müdahalesini sınırlayan ve rekabetçi piyasa oluşturulmasını destekleyecek kuralların anayasada yer alması sağlanmalıdır.
- İdarelerarası hizmet ve gelir bölüşümüne ilişkin esaslar ve Mali Ademi-Merkeziyetçilik anayasada güvence altına alınmalıdır.

Son olarak **Arz-Yönlü İktisat** teorisi de özelleştirme akımının doğuşunda etkili olmuş bir diğer çağdaş iktisadi düşünce olarak belirtilebilir. Amerikalı iktisatçı Arthur Laffer'in görüşlerinin ışığında 1980'li yıllarda akademik ve politik alanda popülerite kazanan Arz-Yönlü iktisat (supply-side economics), yukarıda belirtilen iktisat okulları gibi köklü bir geçmişe sahip değildir. Arz-yönlü iktisatçılar, klasik iktisadi düşünürler gibi, tarafsız devlet anlayışını savunmaktadırlar. Arz-yönlü iktisatçılara göre çağdaş iktisadi sorunların temelinde üretimin talebe cevap verememesi yatmaktadır. Bu iktisatçılar, üretimi teşvik edecek en önemli iktisat politikasının ise "vergi indirimleri" olduğunu savunmaktadırlar. Arz-yönlü iktisat, kısaca vergi indirimleri yoluyla toplam piyasa üretiminin ve sonuçta vergi gelirlerinin artacağını savunmaktadır. Arz-yönlü iktisatçılar da, diğer çağdaş iktisadi düşünürler gibi devletin fonksiyonlarının giderek genişlemesinin iktisadi sorunların temel kaynağını oluşturduğunu savunmaktadırlar. Bu iktisatçılar, milli ekonomi

içerisinde kamu ekonomisinin etkinliğini azaltacak ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak politikaların uygulanmasını savunmaktadırlar.

2. Muhafazakar Kapitalizmin Özelleştirme Akımı Üzerindeki Etkileri

Çağdaş iktisadi düşüncelerin politik arenaya yansımada ABD'nde Başkan Ronald Reagan'ın, İngiltere'de ise Margaret Thatcher'in önemli etkileri olmuştur.

Reagan'ın 1980-1988 yılları arasında uyguladığı iktisat politikasının başlıca unsurlarını şunlar oluşturmaktadır:

- Kamu harcamalarının azaltılması,
- Bütçenin dengelenmesi,
- Gelir ve kurumlar vergisi oranlarının indirilmesi,
- İstikrarlı bir para politikası uygulaması,
- Özelleştirme.

Reagan'ın uyguladığı bu politikalar 1980'li yıllarda "**Reaganomics**" adıyla iktisat politikası alanında bir devrim olarak nitelendirildi. İngiltere'nin Mayıs 1979'da iktidara geçen Muhafazakar Parti lideri Margaret Thatcher ise Reaganomics Programı'nı en açık bir şekilde izleyen ilk liderlerden birisi oldu. Reaganomics gibi **Thatcherism** ekonomik programında da benzer iktisat politikası amaçları ve araçları yer aldı. Kamu harcamalarının azaltılması, marjinal vergi oranlarının indirilmesi, sektörlerin devletin yasal ve kurumsal düzenleme (regulation) ve kontrolleri (control) dışında tutulması ve millileştirilmiş endüstrilerin özelleştirilmesi Thatcher'in ağırlık verdiği başlıca politikalarıdır. Özellikle, İngiltere'deki özelleştirme konusunda yapılan uygulamalar ve elde edilen başarılar diğer bir çok ülkeyi cesaretlendirdi.

Reaganomics ve Thatcherism, kısaca **Muhafazakar Kapitalizm**, kısa sürede Japonya, Almanya, Kanada, Avustralya gibi gelişmiş ülkelerde büyük ilgi gördü. Ayrıca, IMF ve Dünya Bankası'nın destekleyici ve yönlendirici çabaları, bazı gelişmekte olan ülke hükümetlerini de Muhafazakar Kapitalizmin ekonomik programını benimsemeye yöneltti.

Türkiye 24 Ocak 1980 kararları ile serbest piyasa ekonomisi modelini ilk benimseyen ve bu yönde cesaretli kararları yürürlüğe koyan ülkelerden birisiydi. Bu kararlar özellikle 6 Kasım 1983 seçimlerinden sonra, Özal Hükümetleri döneminde aktif bir şekilde uygulandı. Özal ekonomisinin genişletilmiş 24 Ocak stratejisi, Reaganomics ve bu çerçevede Thatcherism ekonomik programları ile çok yakın benzerlikler içermektedir. Ülkemizde de 1984 yılından günümüze, kamu ekonomisinin etkinliğini azaltacak ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak çeşitli özelleştirme uygulamaları yapılmaktadır. Türkiye uygulamasını incelemeden önce dünyadaki özelleştirme uygulamaları hakkında kısaca bilgi sunmak yararlı olacaktır.

3. Dünyada Özelleştirme Uygulamaları

1980 yılı başlarından günümüze dek pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak için özelleştirme politikaları uygulanmaktadır. KİT'lerin satışı bu özelleştirme uygulamalarının sadece bir yönünü oluşturmaktadır. Özellikle İngiltere'de Millileştirilmiş Endüstriler olarak adlandırılan KİT'lerin özel kesime devredilmesi yönünde 1980 başlarında geniş kapsamlı bir özelleştirme programı yürürlüğe konmuştur. Thatcher döneminde uygulamaya konulan özelleştirme programı daha sonraları diğer ülkeleri de cesaretlendirmiştir.

Bu çalışma içerisinde dünyadaki özelleştirme uygulamalarının ayrıntılı bir değerlendirilmesinin yapılması amaçlanmamıştır. Ancak dünyadaki uygulamaların başarılı olup olmadığı konusunda bazı genel değerlendirmeler yapmak yararlı olacaktır. İngiltere örneği incelendiğinde KİT'lerin satışı sırasında bazı önemli sorunlar ile karşı karşıya kalındığı, bununla birlikte uygulamanın genel olarak başarılı sonuçlar verdiği görülmektedir. İngiltere'deki özelleştirme programının ekonomik ve sosyal sonuçlarını aşağıdaki şekilde kısa maddeler halinde özetleyebiliriz:

1. İngiltere'de KİT hisse senetlerinin fiyatlandırılmasında bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Özellikle British Telecom, British Gas, British Airport Authority ve British Airways'in özelleştirilmesinde hisse senetlerinin düşük olarak fiyatlandırıldığı ileri sürülmüştür.

2. İngiltere'de özelleştirme uygulamalarında "sınai mülkiyetin tabana yayılması" amacı yönünde istenilen başarı elde edilememiştir. 1981 ve 1987 yılları arasındaki dönemde, hisse senedi sahiplerinin sayısında önemli azalmalar meydana gelmiştir. Örneğin, Amersham International'ın hisse senetlerinin satışa sunulduğu ilk günde (Şubat 1982) hisse senedi sahiplerinin sayısı 65.000 iken, bu sayı Haziran 1982'de 8.600'e ve Haziran 1984'de ise 8.129'a düşmüştür. British Aerospace'in özelleştirilmesinde de bu sorun yaşanmış ve hisse sahipleri sayısı Şubat 1981'de 158.000 iken, bu sayı 1981 sonunda 27.000'e düşmüştür. Cable and Wireless ile British Telecom'un özelleştirilmesinde de aynı sorunlar ile karşı karşıya kalınmıştır. Cable and Wireless'in özelleştirilmesinde hisse senedi sahiplerinin sayısı bir yıl içinde 157.000'den 27.000'e düşmüştür. British Telecom'da ise 1984'de 2.300.000 olan hisse senedi sahibi sayısı 1987 yılı Haziran ayında 1.700.000'e düşmüştür.

3. Özelleştirmeye hazırlık olarak kamu tekellerinin kaldırılmasından sonra ekonomide rekabet düzeyi artarak, kamu ve özel girişimlerin daha dinamik bir yapıya kavuşmaları mümkün olmuştur. Özellikle British Telecom ve British Rail'in tekel statülerinin kaldırılmasından sonra bu teşebbüslerin daha verimli çalıştıkları tesbit edilmiştir.

4. İngiltere'de özelleştirme sonrasında millileştirilmiş endüstrilerde maliyetlerin azaldığı ve verimliliğin yükseldiği gözlemlenmiştir. Örneğin, British Aerospace, Cable and Wireless, Amersham International, Britoil, Associated British Ports'un özelleştirmeden sonra daha etkin ve verimli çalıştıkları gözlemlenmiştir.

5. İngiltere'de çok büyük ve gelişmiş bir sermaye piyasası mevcut olmasına karşın hisse senetlerinin satışında güçlükler ile karşılaşmıştır. Dünyanın üçüncü büyük borsası durumunda olan Londra Borsası dahi British Telecom'un yaklaşık 4 milyar Sterlin'lik hisse senedi satışını karşılayamamıştır. Bu nedenle hisse senetlerinin satışı için dünya borsalarına -Tokyo, New York- açılmak zorunda kalınmıştır.

6. Sadece kârlı durumda olan millileştirilmiş endüstrilerin satışa arz edilmesi, kârsız ve verimsiz bir yapıda olan teşebbüslerin devlet elinde kalması sonucunu doğurmuştur.

Dolayısıyla hazine, kendisi için yük teşkil eden teşebbüslerden kurtulamamıştır. Bununla birlikte, özelleştirmeden önce kârsız bir durumda olan teşebbüslerin özelleştirilmeye hazır hale getirilmesi için önemli çabalar sarfedilmiş ve bundan olumlu sonuçlar alınmıştır. Örneğin, British Airways, 1981 ve 1982 yıllarında toplam 838 milyon Dolar zarar etmiş iken, özelleştirme programına alınmasından sonra kâra geçmiştir. BA, 1983 yılında 110 milyon Dolar kâr etmiştir.

7. İngiltere'de özelleştirme uygulamalarına yöneltilen bir eleştiri de özelleştirme giderlerinin (ilan ve reklam giderleri, danışmanlık ücretleri vb.) oldukça fazla olduğu noktasında toplanmıştır.

8. İngiltere'de özelleştirme sonucu devletin sağlamış olduğu gelir 1979-1985 yılları arasında toplam 5.170 milyon Sterlin olmuştur. 1985-1990 yılları arasında sağlanan özelleştirme hasılatı ise 10 milyar Sterline yaklaşmıştır. Özelleştirmeden sağlanan hasılat, hükümetin bütün açıklarını ve dış borçlarını azaltmak amacıyla özelleştirmeyi bir araç olarak kullanma isteğini güçlendirmiştir.

Öte yandan günümüzde özel sektörün ağırlıklı olarak iktisadi faaliyetlerde bulunduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı özelleştirilmiştir. ABD'nde halen yüzlerce kent ve kasabada özellikle belediye hizmetleri özel kesim tarafından yapılmaktadır. Örneğin; ambulans hizmetleri, çöp toplama, sokak ve cadde onarımı, park düzenlemesi ve hatta hapishane hizmetleri dahi özel kesime devredilmiş durumdadır. Phoenix, Arizona gibi kentlerin özel itfaiye teşkilatları bulunmaktadır. Bunun dışında özelleştirme, California'nın 40 bin nüfuslu La Mirade kentinde o kadar ileri gitmiştir ki bu kentte devletin sadece 55 memur ve işçisi görev yapmaktadır. Bu kentte 60 değişik belediye hizmeti özel kesim tarafından yapılmaktadır.

ABD'nde yakın zamanlarda Ulusal Politika Analiz Merkezi (National Center of Policy Analysis)'nin yaptığı bir araştırmada, federe hükümetlerin yaklaşık % 35'inin çöp toplama işlerini, % 42'sinin yolcu taşıma hizmetlerini ve % 80'inin vasıta çekme (arıza veya

başka durumlarda) ve park hizmetlerini sözleşme yoluyla özel sektöre yaptırdıkları tespit edilmiştir. International City Management Association tarafından yapılan bir araştırma ise son on yıl içerisinde kent çöplerinin toplanması için özel firmaları kullanmanın iki katın üzerinde arttığını ortaya koymuştur. Aynı araştırma, özel sektörce yapılan cadde ve sokak onarımı işlerinin % 600 oranında, park hizmetlerinin ise % 2700 oranında arttığını göstermiştir. Bunların dışında ABD'nde kanalizasyon, su ve diğer bazı belediye hizmetleri de özel kesime ihale yoluyla devredilmiştir.

ABD'nde özelleştirmenin bu kadar yaygın uygulanmasının en önemli nedeni maliyet faktörüdür. Yine yakın zamanlarda Los Angeles'te yapılan bir araştırmada, özel kesimde yapılan hizmetlerin kamu kesimince yapılan hizmetlerden % 43 oranında daha ucuza sunulduğu tespit edilmiştir. Yol kaplama hizmetlerinde ise bu maliyet tasarrufu % 96 oranındadır. Bu maliyet tasarrufuna bir de özel kesimce ödenecek vergiler eklendiğinde özelleştirmenin net yararını görmek mümkündür.

Özelleştirme İngiltere ve ABD yanısıra diğer sanayileşmiş ülkelerde de geniş bir şekilde uygulanmaktadır. Örneğin, İtalya, Almanya, Fransa, Avustralya, Kanada ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerde KİT'lerin özel kesime devri uygulamaları yanısıra, kamu kesiminin etkinliğini küçültmeye yönelik özelleştirme uygulamaları da yapılmaktadır.

Gelişmiş ülkeler yanısıra gelişmekte olan ülkeler de hazırlık çalışmalarının ardından özelleştirme programlarını yürürlüğe koymuşlardır. Örneğin bazı Uzak Doğu ve Asya ülkeleri (Filipinler, Malezya, Singapur, Tayland, Bangladeş, Pakistan, Sri Lanka vb.) yanısıra bazı Latin Amerika ülkeleri (Meksika, Brezilya, Arjantin, Şili vb.) özelleştirme konusunda bazı ciddi adımlar atmışlardır. Ve nihayet özelleştirme, sosyalist ülkelerdeki demokratikleşme hareketleri ile birlikte bu ülkelerde dahi uygulama alanı bulmuştur. Şüphesiz tüm ülke uygulamalarını bu çalışma kapsamında analiz etmek mümkün değildir. Ancak, artık dünyanın, kapalı ve komuta ekonomilerinin yararı olmadığına ve serbest piyasanın gücüne inandığını vurgulamakta yarar bulunmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME DENEYİMİ

I. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASININ GELİŞİMİ

1. 24 Ocak 1980 Öncesi Dönem

Bilindiği üzere Cumhuriyetin ilanından kısa bir süre sonra İzmir'de toplanan İktisat Kongresi'nde "Karma Ekonomi" modeli benimsenmiştir. Buna rağmen 1932 yılına değin ülkede liberal ekonomik sistem hakim olmuş ve milli ekonominin yeni oluştuğu bu dönemde özel sektöre önem verilmiştir. Ancak, sermaye birikiminin yetersizliği risk ve belirsizlik faktörleri, altyapı yatırımlarının eksikliği özel sektörün faaliyet alanının genişlemesine engel teşkil etmiş ve devletin ekonomiye müdahalesi kaçınılmaz olmuştur. Ülkemizde devletçiliğe ilk adım olarak 19 Nisan 1925 tarih ve 633 sayılı Kanunla Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilen bu kuruluşa, kendisine devredilen fabrikaları işletmek, özel kesim ile birlikte veya bizzat madencilik yapmak, madencilere kredi vermek ve her türlü banka işlemleri yapmak görevi verilmiştir. Bu kuruluştan istenilen sonuçların elde edilememesi nedeniyle faaliyetine son verilerek yerine Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası olmak üzere iki ayrı kamu iktisadi teşebbüsü oluşturulmuştur. 3.7.1932 tarih ve 2058 sayılı kanunla kurulan Devlet Sanayi Ofisi ülkemizde planlı ve organize kamu girişimciliği yönünde atılmış ilk adımdır. Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın işletmecilik görevleri bu ofise verilmiş, bankacılık görevleri ise 7.7.1932 tarih ve 2064 sayılı kanunla kurulan Türkiye Sanayi Kredi Bankası'na devrolunmuştur.

Ancak bu iki kuruluş kamu iktisadi girişimciliğinde yeterli ölçüde başarılı olamamıştır. Bu nedenle de bu iki kuruluş 1933 yılında kaldırılarak bunların yerine 2262 sayılı kanunla Sümerbank kurulmuştur. Söz konusu kanunun 2. maddesinde Sümerbank'ın çok kapsamlı olarak görevleri sayılmıştır. Bunların başında yeni sanayi kuruluşları kurmak,

sanayi müesseselerine kredi temin etmek ve bankacılık işlemleri yapmak gelmektedir. Sümerbank'ın kurulduğu yıldan sonra iktisadi alanda liberal anlayıştan birdenbire devletçiliğe geçiş olmuştur. 1933 yılından sonra bir çok kamu iktisadi teşebbüsü oluşturulmaya başlanmıştır. 1940 yılına kadar devam eden devletçilik döneminde Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda (1933-1937) öngörülen esaslar çerçevesinde başlıca Türkiye Şeker İşletmeleri A.Ş., Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu ve Etibank kurulmuştur.

1938 yılına gelindiğinde kamu iktisadi teşebbüslerinin sayıca artması karşısında bunların bir kanun çerçevesinde toplanmaları lüzumu hissedilmiş ve bu amaçla 3460 sayılı kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun ile kamu iktisadi teşebbüslerinin tek bir kanun çerçevesinde toplanması mümkün olmuştur.

Türkiye'de devletçilik yolunda ilerlemeler 1937 yılından sonra aynı hızla devam etmemiştir. Özellikle, İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın yürürlüğe konulmaması ve 1939 yılında savaşın başlaması bu gerilemeye neden olmuştur. Savaş sonu yıllarda da kamu iktisadi teşebbüslerinde bir artış görülmemiştir.

1950 sonrası dönem ise Türk iktisadi hayatında ayrı bir önem arz etmektedir. Bu dönemde devletçilik görüşü terkedilerek ekonomide tekrar liberal görüş hakim olmuştur. 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti kamu iktisadi teşebbüslerini özel sektöre devretmeye çalışmış, ancak bunda başarılı olamamıştır. Aksine DP iktidarı döneminde kamu iktisadi teşebbüslerinde sayı itibariyle azalma yerine artış görülmüştür.

1960 yılından sonra (planlı dönem) ise Liberal iktisadi modelden karma ekonomi modeline doğru bir değişme olmuştur. Nitekim Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "Türk ekonomisi, devlet ve özel teşebbüs sektörlerinin yanyana bulunduğu karma bir ekonomidir. Devlet sektörünün faaliyeti, kararlaştırılan gelişme hızını gerçekleştirecek ve stratejinin gerektirdiği yönde dengeli bir kalkınma sağlayacak bir şekilde planlanacaktır" ifadesi yer almıştır. Bu esaslar çerçevesinde yeni KİT'ler kurulmuş, kamu sektörünün genel ekonomi içerisindeki payı artmıştır. 2. B.Y.K.P'deki mevcut karma ekonomi anla-

yışı diğer planlarda da benimsenmiştir.

24 Ocak 1980 ekonomik istikrar tedbirleriyle karma ekonomiden tekrar bir liberal ekonomiye geçiş yönünde ilk adımlar atılmıştır. 6 Kasım 1983 seçimlerini kazanarak iktidara gelen Anavatan Partisi "serbest piyasa ekonomisi"ni temel felsefesi olarak ilan etmiş ve bu amacı gerçekleştirmeye yönelik çeşitli uygulamaları yürürlüğe koymuştur.

24 Ocak 1980 sonrasında Türkiye'de serbest piyasa ekonomisi ve özelleştirme deneyimini incelemekten önce bu dönem öncesindeki özelleştirme girişimlerini kısaca özetlemekte yarar bulunmaktadır.

Ülkemizde özelleştirmenin tarihi Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. Ülkemizde ilk kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilen Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulurken bunun ileride özel kesime devri düşünülmüş ve kuruluş kanununun 8. maddesinde bankanın kendisine "devredilen fabrikaları % 51 nama muharrer senetle kendisine ve Türk efrat ve eşhası hükmiyesine ait olmak üzere tesis edeceği Türk anonim şirketlerine devrederek işletmeye mezun" olduğu belirtilmiştir.

Kanun hükmünden açıkça anlaşıldığı gibi Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası, özel sektör ağırlıklı sınai gelişme sağlanıncaya kadar geçici bir süre için işletmecilik yapacaktır. Özel sektörün gelişmesi ile birlikte bankanın işlettiği fabrikaları özel sektöre devretmesi düşünülmüştür.

İleriki yıllarda Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kaldırılarak bunun yerine işletmecilik görevlerini yapmak üzere Devlet Sanayi Ofisi; bankacılık görevleri yapmak üzere Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası kurulmuştur. Ancak bu iki kuruluşun da kendilerinden beklenen görevleri yerine getirememeleri üzerine bu defa bu iki kuruluş da kaldırılarak bunun yerine Sümerbank kurulmuştur. Türkiye'de gerçek anlamda ilk kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilen Sümerbank'ın kuruluş kanununun 11. maddesinde özelleştirme ile ilgili olarak şu hükümlere rastlamaktayız:

"Sümerbank, devralacağı ve sermayesi tamamen devlete ait fabrikaları devir tarihinden itibaren bir sene zarfında mütahassıs heyetler marifetiyle takdir ettirilecek son haldeki hakiki kıymetleriyle mahdut mesuliyetli ve kendisine bağlı şirketler haline koymaya mecburdur. Aynı cinsten imalatta bulunan fabrikaların bir şirket idaresinde toplanmaları caizdir. Şirket olarak teşekkülün istilzam edeceği damga ve tapu resimleri ve harçları istifa olunmaz.

Bu şirketlerin hisse senetlerinin % 100'ü banka adına yazılı olacaktır. Hükümetin teklifi üzerine umumi heyetçe verilecek karara göre bu hisse senetlerinin kısmen veya tamamen Türk eşhas ve müesseselerine satılması caizdir. Banka, devir alacağı iştiraklerde mevzuu hisselerini meclisi idare kararı ve iktisat vekaletinin müsaadesi üzerine satabilir."

Aynı kanunun gerekçesinde ise şu hüküm yer almıştır. "...biriken sermayelerin memleket iktisadiyatına faydalı olacak tarzda emniyetli işlerde kullanılmasının bu husustaki mesaiyi -milli tasarruf hamlesine inkişaf ve kuvvet vermek- daha fazla müsmir kılacağı düşünüülerek Sümerbank'ın sahibi bulunacağı fabrikaların hisselerinden bir kısmının Türklerin ve Türk teşekküllerinin eline geçmesi muvafık görülmüştür. Banka bu suretle nakde çevireceği kıymetlerle yeni sanayi şubelerinde faaliyete girişmek imkanlarını elde etmiş olacaktır.

Ancak hemen belirtelim ki kanun ve gerekçede yer alan bu bağlayıcı hükümler çerçevesinde Sümerbank yönetim kurulunun zaman zaman aldığı kararlara rağmen Sümerbank'ın hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması günümüze değin mümkün olmamıştır.

Ülkemizde özelleştirme düşüncesi Atatürk'ün direktifleriyle 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı kanunda da mevcuttur. Söz konusu kanunun 6. maddesinde şu hükümler yer almıştır. "Umumi Heyet bu kanun hükümlerine tabi her teşekküle ait umumi faaliyeti tertip ve tanzim ve umumi murakabe heyetinin mesaisini ve her teşekkülün bilançosu ile kâr

ve zarar hesaplarını tetkik ve teşekküller tarafından kurulmuş müesseselerin hükümetçe vukubulacak teklif üzerine şirket haline getirilmesine dair mukarrerat ittihaz etmek ve bu kuruluşlarda icap eden kararları vermek vazife ve selahiyetini haizdir." Anlaşıldığı üzere bu hüküm ile özelleştirmeye yönelik bir girişim yapılabilmesine imkan sağlanmış- tır. 39. maddede ise söz konusu şirketlerin anonim veya limited şirket olarak kurulabile-cekleri ve hisse senetlerinin nama yazılı olması gerektiği belirtilmiştir. Ancak 3460 sayı- lı kanunda belirtilen bu hükümler 440 sayılı kanunun yürürlüğe girmesine değin hiç uy- gulanmamıştır.

Ülkemizde 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti döneminde özelleştirme konusu tekrar gündeme gelmiştir. Demokrat Parti'nin 1946 yılında ilan edilen programında özelleştirme ile ilgili olarak başlıca şu hükümler yer almıştır:

Hükümet programının 43. maddesinde iktisadi hayata özel teşebbüs ve sermayenin fa- liyetinin esas olduğu belirtilmiş, 45. maddede ise yönetimin doğrudan doğruya girişe- ceği iktisadi faaliyetlerin şu mahiyette olması öngörülmüştür:

- "Özel teşebbüs ve sermayenin yetip erişemeyeceği yahut yeter ve yakın kâr görmedi- ği için girişemeyeceği, fakat bütün ekonomik faaliyetlere müessir olacak ve memleket müdafaasını sağlayacak mahiyetteki teşebbüslere girişmek; bilhassa ana sanayii ve büyük enerji santrallerini kurmak; demiryolu, liman, su işleri yapmak; büyük taşıt vası- taları inşaa etmek ve işletmek;

- Milletin, gelecek nesillere de şamil, daimi menfaatleri bakımından devlet elinde bulun- ması daha faydalı olan büyük maden ve orman işletmeleri kurmak."

Programın 48. maddesinde ise yukarıda belirtilen iktisadi faaliyetler dışında faaliyette bulunan tüm kamu iktisadi teşebbüslerinin elverişli şartlarla özel kesime devredileceği belirtilmiştir.

Demokrat Parti'nin 1950 seçimlerini kazanmasından sonra 29 Mayıs 1950 tarihinde TBMM'de okunan hükümet programında ise özelleştirmeye ilgili olarak şu hükümler yer almıştır: "Bundan böyle amme hizmeti karakterini haiz olmayan sahalarda işletmeciliğe girilmeyeceği gibi muhtelif sebepler altında kurulmuş olan işletmeleri, amme hizmeti gören ve ana sanayie taalluk eden hariç, muayyen bir plan dahilinde elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüse devretmeye çalışılacağı" belirtilmiştir.

1950 yılının Kasım ayında Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın meclis açılışında yaptığı konuşmada özelleştirme konusundaki şu sözleri önem arzetmektedir.

"Demokratik bir iktisat siyaseti, hususi mülkiyete dayanan, ferdin iktisadi hürriyetini gözetken, hususi teşebbüsü esas tutan bir sistem olarak ifade edilebilir. Bugünkü iktidar bu umumi görüş çerçevesi dahilinde kalarak, devlete ancak iktisadi mevzularda muayyen vazife verilmesini bir esas olarak kabul etmekte ve devletin başlıca vazifesinin daha ziyade iktisadi faaliyetleri teşvik, tanzim ve murakabe etmekten, aynı zamanda hukuki ve iktisadi her türlü imkanları izhar ederek, hususi teşebbüse geniş ve emin iş sahası temin eylemekten ibaret olduğu kanaatindedir.

Devlet işletmeciliğinin de, şimdi işaret ettiğim esasların hudut ve şumulü gözönünde bulundurulmak suretiyle, ana sanayie, amme karakterine haiz işlere hasredilmesi prensipleri üzerinde durulmaktadır.

Devlet işletmelerinden hususi teşebbüse intikal ettirilebilecek karakterde görülenlerin intikal şart ve şekilleri 3460 sayılı kanun hükümlerine göre tespit olunmuş bulunmaktadır. Bu kabil işletmeler, anonim ve limited şirketler haline ifrağ edilerek, hisse senetleri serbestçe satışa arz olunmak üzere, peyderpey hususi teşebbüse intikal ettirilecektir..."

Ancak hemen belirtelim ki DP iktidarı döneminde bu görüşler uygulanamamış, aksine bu dönemde kamu iktisadi teşebbüsleri sayısında azalma yerine artış görülmüştür. 1950 ve sonrası yıllarında 21 yeni çimento fabrikası ile 11 yeni şeker fabrikası kurul-

muştur. Bu yıllarda DP iktidarının bu niyeti kamu kesiminin büyümesine engel olmamıştır. 1938-1948 döneminde kamu kesiminin özel kesimi aşan gelişimi % 0.4 dolayında iken bunun 1950-1960 döneminde % 1.7'ye çıkması gerçekten ilginçtir.

Yukarıdaki açıklamalarımızda belirtilen 3460 sayılı kanun 1964 yılında yürürlükten kaldırılarak bunun yerine 440 sayılı kanun getirilmiştir. Bu kanunun 4,5 ve 11. maddelerinde özelleştirmeye ilişkin bazı hükümler yer almıştır. 4. maddede "kanunla yapılmış devlet iştiraklerinin devir ve tasfiyesi kanunla, veraset ve sair yollarla meydana gelmiş devlet iştirakleriyle teşekkül ve iştiraklerin devir veya tasfiyesi bakanlar kurulu kararıyla yapılır" şeklinde bir hüküm yer almıştır. 5. maddede ise "teşekküllerin yönetim kurulları kendi iştiraklerinin yapılması, devir veya tasfiyesi hususunda Bakanlar Kurulu'na teklif yapmakla görevlidir. Kendisini ilgilendiren hallerde Devlet Yatırım Bankası da bu hususta teklifte bulunabilir" hükmü yer almıştır. Söz konusu kanunun 11. maddesinde ise müesseselerin, kanunla limited veya anonim şirket haline getirilebileceği belirtilmiştir.

2. 24 Ocak 1980 Sonrası Dönem

Kısaca 24 Ocak 1980 kararları olarak bilinen Ekonomik Program paketi Türkiye'de ekonomik sistem politikasında köklü bir değişikliğin başlangıcı olmuştur. 24 Ocak 1980 Kararları ile serbest piyasa ekonomisine geçiş yönünde temel kararlar alınmıştır. 24 Ocak kararlarının temel amaçlarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

1. KİT'lerin milli ekonomi üzerindeki yükünü azaltarak, bunların serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmalarına ortam hazırlayacak rehabilitasyon çalışmalarına başlamak ve bunları zaman içerisinde özel sektöre bütünüyle devretmek,

2. Fiyat oluşum sürecini serbestleştirmek, bu amaçla;

a) mal ve hizmetlerin fiyatlarının oluşumunda piyasaya müdahalede bulunmamak,

b) faiz oranlarının piyasada serbestçe oluşmasına izin vermek,

c) döviz kurlarının serbestçe oluşması için serbest kur sistemine geçmek ve Türk parasının konvertibilitesini sağlamak,

2- İthal ikamesine dayalı içe dönük iktisat politikası yerine ihracatı artırmayı, ithalatı ise serbestleştirmeyi hedef alan bir dış ticaret politikası uygulamak,

3- Yabancı sermaye girişini özendirici tedbirler almak.

Bu hedefler doğrultusunda 1980 yılından günümüze serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak yönünde yapılan uygulamaları ayrı bir başlık altında incelemekte yarar bulunmaktadır.

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 ferro krom 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 Denizcilik Bankası Deniz Nakliyatı, Devlet Demiryolları, Denizcilik Bankası yük taşımaları için sübvansiyon uygulamasına devam edilmiştir.

Temel mal ve hizmet kapsamının daraltılması yanısıra 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. Kanunun 9. maddesinde enerji tarife-

lerinin 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.

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 paketlenme 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.

Yasal-kurumsal serbestleşme yönünde bir diğer uygulama da 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." 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 banka-

larca 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.

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.

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 katedilmiştir.

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 beyanname-sinde, 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."

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."

Anavatan Partisi iktidara geldikten sonra özelleştirmeye ilgili olarak 2983 sayılı kanunu yürürlüğe koymuştur. Daha sonra 2929 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 kanunu kısaca inceleyelim.

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 "istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek" 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.

a) 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) ait 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 senetler olarak tanımlanmıştır. Tekrar belirtelim ki gelir ortaklığı senetleri ilk olarak 2983 sayılı kanun ile Türk hukuk mevzuatına girmiş bir menkul kıymettir.

Gelir ortaklığı senetlerine ilişkin ayrıntılı esaslar Kamu Ortaklığı Fonu yönetmeliğinin 5-15 maddeleri arasında yer almaktadır. Buna göre gelir ortaklığı senetleri birden fazla altyapı tesisinin birleştirilmiş gelirlerine ortak olmayı sağlamak üzere "Grup senetleri" halinde, veya her bir alt yapı tesisinin gelirin ortaklığı sağlamak üzere münferit olarak çıkarılabilir. Gelir ortaklığı senetleri, Menkul Kıymetler Borsaları Kanunu ve sermaye piyasasının uygulaması açısından menkul kıymet addolunur ve ilgili mevzuat esaslarına göre menkul kıymet borsasında kote edilebilir. Senetler hamiline yazılı olarak tanzim edilir. (KOF-Y.md.6)

Yönetmeliğin 7.maddesinde gelir ortaklığı senetlerinin "ana senet" ve buna bitişik "kupon"dan oluştuğu belirtilerek bu belgelerde bulunması gerekli bilgiler yer almıştır. 8. maddede ise gelir ortaklığı senetleri satış esasları belirlenmiştir. Buna göre gelir ortaklığı senetlerinin satış işlemi, idare tarafından bir duyuru ile başlatılır. Bu duyuruda, ilgili alt yapı tesisinin ismi ve senetlerin normal değeri, satış fiyatı, satış süresi, satış yerleri ve idarece gerekli görülen diğer hususlar belirtilir. Satışlar, duyuruda belirtilen süreler içinde bankalar, 2499 sayılı kanuna göre aracılık yapmaya yetkili olan kurumlar ve idarece belirtilecek kamu kurumları aracılığıyla yaptırılabilir. Senet bedelleri nakit ve peşin olarak tahsil edilir. Satış hasılatı, ilgili kuruluşlar tarafından idarece belirlenecek esaslar dahilinde fon hesabına yatırılır.

Gelir ortaklığı senedi sahiplerine güvenilir ve istikrarlı bir gelir temini gözönünde bulundurularak, gelir ortaklığı senetlerine verilecek gelir veya bu geliri hesaplamaya ait usul çıkarılacak her tertip senetler için, önceden kurul tarafından tespit ve ilan edilir. (KOF. Y-md.9)

Söz konusu yönetmeliğe göre gelir paylarının ödenmesi usulü ise şöyledir: Pay sahiplerine dağıtılacak meblağ, idare ve bankalar arasında yapılacak sözleşme esasları dahilinde fondan ilgili banka hesabına aktarılacak ve senet sahipleri sadece o yıla ait kupon ile bankaya başvurarak kupona düşen gelir payını tahsil edeceklerdir (KOF. Y-md.10)

2983 sayılı kanunun 12. maddesinde gelir ortaklığı senedi çıkarılacak altyapı tesislerinin işletme, bakım, onarım, idame vb. her türlü masraflarının kamu ortaklığı fonundan karşılanacağı belirtilmiş ve buna ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

Yapılan açıklamalardan anlaşıldığı gibi gelir ortaklığı senetleri ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait alt yapı tesislerinin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması söz konusudur. Gelir ortaklığı senetlerini elinde bulunduran kişiler, alt yapı tesislerinin mülkiyetine değil sadece 3. maddede sayılan tesislerin gelirlerine ortak olmaktadır. Bu durum tesislerin belirli oranda kârlı ve verimli çalışmaları sonucunu doğuracaktır. Çünkü, piyasada cari fon haddinden daha yüksek bir getirisi olmayan gelir ortaklığı senetlerine şahısların talebi de olmayacaktır. Bu bakımdan alt yapı tesislerinin piyasaya sunulan mal ve hizmet fiyatlarının, yeterli miktarda kâr sağlayacak şekilde belirlenmesi gerekecektir. Şu halde, gelir ortaklığı senetleri esasen, kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa mekanizması işleyişine uydurmaya yönelik bir menkul kıymet olduğundan, bu uygulamayı geniş anlamda özelleştirme çerçevesinde düşünmek mümkündür.

b) İşletme Hakkı Devri

2983 sayılı kanunun getirdiği yeniliklerden birisi de "işletme hakkı" kavramıdır. Türk hukuk mevzuatına yeni girmiş olan bu kurum "leasing"e benzetmekle birlikte, ondan çeşitli

yönlerden ayrılmaktadır. İşletme hakkı devrini esasen bir özelleştirme yönteminden ziyade, özelleştirmeye hazırlık teşkil edecek bir işlem olarak görmek mümkündür.

2983 sayılı kanunun 3. maddesinin (e) fıkrasında "işletme hakkı devri"nin sadece tanımı yapılmış, buna ilişkin ayrıntılı düzenlemeler ise Kamu Ortaklığı Yönetmeliği'nde yer almıştır. Yönetmeliğin 4. maddesinin (J) bendinde "işletme hakkı devri" tarif edilmiştir. Buna göre, "işletme hakkı, kamu iktisadi teşebbüslerine (yurt dışındakiler de dahil) ait tesislerin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla, belirli bir bedel karşılığında belirli bir süre ve şartlar dahilinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesini ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımını yapmasını ifade eder."

İşletme hakkı devredilecek tesisler Yüksek Planlama Kurulu tarafından kararlaştırılır. İşletme hakkı verilmesi ile ilgili işlemler ise Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülür.

Yönetmeliğin 21. maddesine göre işletme hakkı devredilecek tesisler tespit edildikten sonra, durum idare tarafından ilgili kuruluşa bildirilir. İlgili kuruluş tesisin verimliliği, üretim kapasitesi, kârlılık durumu ve diğer hususları gözönünde bulundurmak suretiyle sözleşme şartlarını ve bunun yanı sıra stok (hammadde, yarı mamul, mamul), yedek parça ve diğer mal varlıkları ile birlikte işletmenin rayiç bedelini tespit ederek idareye bildirir. İşletme hakkının gerçek ve tüzel kişilere devredilmesi ve devir şartları hakkındaki karar kurul tarafından verilir. Kurulun bu kararı, idare tarafından işletme hakkı devredilecek tesisin bulunduğu yerdeki mahalli gazetelerden birisi ile ülke çapında yayınlanan en az bir gazetede, Resmi Gazete'de ve gerektiğinde radyo ve televizyonda ilan edilir. Yapılan ilanda; ilgililerin işletme hakkı talebiyle ilgili olarak müracaat etmeleri gereken yer ve süreler, gerekli belgeler, müracaat usulü ve diğer hususlar belirtilir. Yapılan müracaat sonunda, istekliler arasında yeterlilikleri itibarıyla uygun görülen gerçek ve tüzel kişilere, işletme hakkı devrine Kurul karar verir. Ayrıca işletme hakkını devir alan gerçek ve tüzel kişiler kurul tarafından belirlenecek türde ve miktarda kati teminat göstermek zorundadırlar. Bununla birlikte işletme hakkı devredilirken idare ile işletme

hakkını devir alan gerçek ve tüzel kişiler arasında bir işletme hakkı sözleşmesi düzenlenmesi gerekmektedir. "İşletme hakkı sözleşmesi", idare başkanı ile işletmeye sahip olan kuruluşun genel müdürü ve işletme hakkını devir alan tarafından imzalanmak suretiyle aktedilir. (KOF-Y.md.25)

Bu hükümlerden açıkça anlaşıldığı gibi "İşletme hakkı devri", "leasing"de olduğu gibi kamu iktisadi teşebbüslerine ait tesislerin belirli süreler dahilinde gerçek ve tüzel kişilere kiralanması işlemidir. Bu süre 2983 sayılı kanunun 11. maddesinin (b) bendinde azami 15 yıl olarak belirlenmiştir. Ancak bu sürenin "işletme hakkı sözleşmesi" ile yenilenmesi mümkündür.

Ülkemizde leasing müessesesi 10.6.1985 tarih ve 3226 sayılı "Finansal Kiralama Kanunu" ile uygulamaya konulmuştur. Bu kanun çerçevesinde de kamu iktisadi teşebbüslerinin kiraya verilmesi mümkündür.

c) KİT Hisse Senetlerinin Satışı

2983 sayılı kanunun 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. 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. Söz konusu yönetmeliğe göre bağlı ortaklık ve benzerlerinde kamu payları halka açılacak olanlar Yüksek Planlama Kurulu tarafından tespit edilir. Kurul tarafından gerçek ve tüzel kişiler ortaklığına açılmasına karar verilen

müessese ve işletmeler önce 233 sayılı KHK ve Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde anonim şirket statüsüne getirilirler.

Yönetmeliğin 18. maddesinde ise hisse senedi satışı esasları belirlenmiştir. Buna göre bağlı ortaklıklar ve benzerlerinin Hazine, İktisadi Devlet Teşekkülü, Kamu İktisadi Kuruluşlarına ait bulunan hisse senetleri idarenin hazırlayacağı teklif üzerine Kurul kararıyla tespit edilen bedel üzerinden gerçek ve tüzel kişilere satılır ve ilgili kuruluşun muhasebe kayıtlarında bilahare gerekli düzenlemeler yapılır. Bu satıştan elde edilecek hasılat fona gelir kaydedilir.

Aynı maddede ayrıca çok önemli bir hüküm de yer almıştır: Hisse senedi satışlarında tesiste çalışanlara öncelik ve özel şartlar getirilmesine Kurul karar verebilir. Yöre halkına da benzer kolaylıklar tanınabilir. Öte yandan hisse senetlerinin aynı gerçek veya tüzel kişilere belli oranlardan fazla satılmamasına Kurul karar verebilir. Söz konusu maddenin son fıkrasında ise hisse senetlerinin satışında yapılacak ilanların şekli, verileceği araç, adedi ve kapsamının idare tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

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 kanunun 37.maddesinde "Teşekküller, Müesseseler ve bağlı ortaklıkların tasfiyesi" başlığını taşıyan hüküm bu kanunu yürürlükten kaldıran 233 sayılı KHK'nin 38.maddesinde "Teşebbüsler, Müesseseler, Bağlı Ortaklıklar, İşletmeler ve İşletme Birimlerinin ve İştiraklerin Tasfiyesi ve Satılması" 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.

Tasfiye, devir, satış ve işletme hakkı devrinden elde edilerek Fon'a aktarılan hasılaya karşılık, tasfiye, devir, satış veya işletme hakkının verilmesi işlemine tabi değerlerin teşebbüs hesaplarında kayıtlı değeri, teşebbüsün veya bağlı ortaklığın sermayesinden tenzil edilir. (KOF-Y. md.38/4)

2.2.3. 3291 Sayılı Özelleştirme Kanunu

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

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

Kanunun 1. maddesinde şu hüküm yer almıştır: "Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu'nca, müessese, bağlı ortaklık, 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.

Birinci maddede yer alan bu hüküm özelleştirmeye 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 ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma Bakanlıkları'ndan meydana gelir.

Kurul, Kamu Ortaklığı İdaresi ile Toplu Konut İdaresi'nin gelecek yıl programları ile yıl içinde programların uygulanmasını değerlendirerek varsa aksaklıkları giderecek tedbirleri almak, yıl sonunda da o yıl içerisinde yapılan uygulamaları değerlendirmek üzere ayrıca yılda en az üç defa toplanır. Kurulun sekreteryası hizmetlerini DPT Müsteşarlığı yürütür.

5. maddede ise YPK'nın görevleri sayılmıştır. YPK sözkonusu maddeye göre kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde KİT'ler ile ilgili her türlü kararları almak, 2983 sayılı kanunun 10. maddesi ve diğer kanunlarla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na verilmiş bulunan görevleri yürütme yetkilerine sahiptir.

Öte yandan 10.4.1990 tarih ve 414 sayılı KHK ile 2983 sayılı kanunun 7.maddesi değiştirilmiş ve KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili bazı kararlarda Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı yetkili kılınmıştır. Söz konusu maddeye göre Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı,

- Gelir ortaklığı senedi, hisse senedi çıkarılmasını ve işletme hakkı verilmesini sağlamak,
- Çıkarılacak gelir ortaklığı senetleri ve hisse senetlerinin adedi, değeri ve bunlarla ilgili hususları belirlemek,
- Tesislerin gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesi şartlarını tespit etmek,
- Gerektiğinde gelir ortaklığı senetlerinin ve hisse senetlerinin satın alınmasını ve tekrar

satılmasını sağlamak, yetki ve işlevlerine sahiptir.

Önemle belirtelim ki özelleştirme ile ilgili mevcut hukuksal normlar özelleştirme karar ve yürütme organı ve bunların görevleri konusunda çelişkili ifadeler içermektedir.

Günümüze değin özelleştirme ile ilgili karar alma hususunda başlıca şu organlar yetkili kılınmışlardır:

- Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, (EİYKK),
- Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, (TKKOK),
- Bakanlar Kurulu,
- Yüksek Planlama Kurulu, (YPK),
- Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı,

Mevcut 2983 sayılı kanun, 233 sayılı KHK, 3291 sayılı kanun, 2983 sayılı yasada değişiklik öngören 414 sayılı KHK ve son olarak da 3701 sayılı DPT kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile birlikte ele alınarak özelleştirme karar ve yürütme organının açık ve net bir şekilde belirlenmesi gereklidir.

3291 sayılı kanunun 1. maddesi dikkatlice incelendiğinde başlıca beş özelleştirme yöntemi tespit edilebilmektedir. Bunlar;

- KİT'lerin varlıklarının tamamen veya kısmen satışı,
- Hisse senetlerinin satışı yöntemi,
- Kiralama yöntemi,
- İşletme hakkı devri yöntemi,
- Devir ve tasfiye yöntemi,

Özelleştirme işlemleri ise söz konusu maddede belirtildiği gibi şu şekilde bir sıra izlenerek yürütülmektedir.

1. Anonim şirket statüsüne dönüşme: KİT'lere ait müessese, işletme ve işletme birimleri özelleştirilmeden önce anonim şirket statüsüne dönüştürülmektedir.

2. Başbakanlığa bağlanma: Anonim şirket statüsüne dönüştürülen müessese, işletme ve işletme birimlerinin bağlı bulundukları Bakanlıkla ilişkisi kesilmekte ve otomatik olarak Başbakanlığa bağlanmaktadır.

Bu işlemlerden sonra, özelleştirilmesine karar verilen teşekkül kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar, bunlardan Kamu Ortaklığı Kurulu sorumlu olmaktadır. Kamu Ortaklığı Kurulu, bu kuruluşların faaliyetleri, organları, yönetimi, denetimi, sermaye miktarını tespit, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirler alma, ayrıca bu işlerden elde edilip Kamu Ortaklığı Fonu'nda toplanacak meblağın, fon, hazine ve özelleştirilen kuruluş arasında hangi oranlarda dağıtılması gerektiği gibi konularda karar verme yetkisine sahiptir. Ayrıca bu kuruluşların hesaplarıyla ilgili her türlü düzenlemeleri yapmaya da kurul yetkili kılınmıştır.

Özelleştirilmesine karar verilen teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin mülkiyetine ne suretle olursa olsun geçen, tasarrufunda bulunan her türlü hak ve mameleki ile borçları özelleştirilen kuruluşa aynen intikal edecektir. Özelleştirilen bu kuruluşların sermayelerindeki kamu payının % 50'nin altına düşmesi halinde yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uygulanacaktır. Kanunun 15. maddesinde ise özelleştirilmesine karar verilen teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerince ihraç edilen tahviller ile devlet kefaletini haiz iç ve dış borçlar üzerindeki devlet garantisinin devam edebileceği belirtilmiştir.

Kanunda ayrıca vergi muafiyeti ve personel rejimine ilişkin hükümler de yer almıştır. Kanunun 14. maddesinde özelleştirme ile ilgili her türlü işlemler vergi, resim ve harçtan muaf tutulmuştur. 16. maddede ise özelleştirilen kurumun anonim şirkete dönüştürülmesinden sonra kurumda Emekli Sandığı'na tabi olarak çalışan personelin, özelleştir-

me karar tarihi ile özelleştirilen kurumun sermayesindeki kamu payının % 50'nin altına düşmesine kadar her türlü hak ve vecibelerinin devam edeceği belirtilmiştir. Ayrıca bu payın % 50'nin altına düşmesi halinde isteyenlerin Emekli Sandığı ile irtibatlandırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

II. TÜRKİYE'DE KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

1. Özelleştirme 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.

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.

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.

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, önümüzdeki iki yıl içerisinde USAŞ, TURBAN, THY ve CİTOSAN 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 başlamak gerekmektedir. Özelleştirmenin güvenilirliğini sağlamak için ilk aşamalarda kazanılacak başarılar büyük öneme sahip bulunmaktadır. Özelleştirme sürecinin hemen başlatılmasının gerekli olduğu inancına sahip bulunmaktayız."

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.

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 görevlilerinin 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,
13. Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç kârlılığın 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.

Şimdi master planda yer alan diğer önemli konuları özetlemeye çalışalım.

Master plan özetinde, Genel Faaliyet Planı başlığını taşıyan bölümde KİT'lerin özelleştirilmesi için ciddi hiçbir hukuki engelin bulunmadığı tekrarlanmış, bununla birlikte ülkemizde özelleştirme programını gerçekleştirmek için yürürlükteki yasalar ve özellikle de 233 sayılı KHK'nin bazı maddelerinin değiştirilmesinin gerekli olduğu vurgulanmıştır. Bu bölüm içerisinde özelleştirmenin başarısı için çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Bu önerileri maddeler halinde kısaca özetlemeyi faydalı buluyoruz.

1. Morgan Guaranty firması KİT'lerin ülkemizde ve Batı'daki özel teşebbüslere benzer bir yasal statüye kavuşturulmasını önermektedir. Bu amaçla 233 sayılı KHK'de yer alan hükümlerin Türk Ticaret Kanunu ile aynı paralele getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

2. KİT'lerin personel rejiminin değiştirilmesi önerilmektedir. Bu amaçla sadece KİT'lerde çalışan memurlar için uygulanmak üzere Devlet Memurları Kanunu'ndan ayrı bir personel kanununun yürürlüğe konulması görüşü belirtilmiştir. Çıkarılacak kanun ile KİT çalışanları, emeklilik hakkında olduğu kadar, kıdem tazminatı, ikramiye ve yükselme imkanlarından yararlanmaya devam etmelidir. Özellikle önemli görevlerde bulunan yöneticilerin ücretleri ve yükselme imkanları özel sektördeki yöneticilerden farklı olmamalıdır.

3. Özelleştirmenin başarılı bir şekilde sonuçlanması için kamu hizmeti gören KİT'ler ile ticari esaslara göre çalışmak durumunda olan KİT'lerin birbirinden kesin çizgilerle ayrılması gereklidir. Ticari esaslara göre çalışan KİT'lerde yönetimin temel görevi, KİT'lerin piyasadaki etkinliğini artırmak, teşvik etmek ve sonuçta bu teşebbüslerin özel sektöre devrine yardımcı olmaktır.

4. KİT'lerin özel teşebbüsler ile aynı haklara sahip olmalarına özen gösterilmelidir. İlgili bakanlıkların KİT'ler üzerindeki yasal müdahaleleri azaltılmalıdır.

5. 233 sayılı KHK'de yer alan bazı hükümlerin değiştirilmesi veya tamamen kaldırılması gereklidir. Bu hususlar aşağıda açıklanmıştır.

- 233 sayılı KHK'nin 2/5 maddesinde yer alan bağlı ortaklık tanımı yeniden gözden geçirilmelidir.

- 3/3 maddede İDT'lerin bankacılık alanında, sermayelerinin en az % 91'inin devlete ait olması şartıyla anonim şirket şeklinde kurulabileceği belirtilmiş,fakat şirketin bir hissedarlar kurulu ile yasal denetçilerinin bulunması şartı getirilmemiştir. Bu durum Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre tanımlanan bir anonim şirket statüsünden farklı olduğundan bu hükmün değiştirilmesi gereklidir.

- 22/2 madde Bakanlar Kurulu'na bir KİT'i bağlı ortaklık şekline dönüştürme konusunda

açık ve kesin bir yetki tanımalıdır. Böylece KİT hisse senetlerinin bir kısmının özel sektöre devri daha kolay olacaktır.

- Bakanlar Kurulu'nun mal ve hizmet fiyatlarını saptama yetkisi kaldırılmalıdır. Böylece KİT'lerin özel sektör kuruluşları ile aynı statü içerisinde olmaları imkanı sağlanmış olacaktır.

- Devletin KİT borçlarına ilişkin garantileri, KİT'lerin özelleştirilmesi ile kısa bir sürede ortadan kalkmayacağından, özelleştirme kanununda bu hususun dikkate alınması gereklidir.

- KİT'lerin önceki yıllarda yapmış oldukları borç-alacak sözleşmelerindeki bağlayıcı hükümler özelleştirmeye engel teşkil etmemelidir. Bu hususun karşılıklı görüşmeler sonucunda çözümlenmesi mümkündür.

- KİT'lerin özel sektöre kiralanması (Leasing) hususunun 233 sayılı KHK'de yer alması gereklidir.

6. Morgan Guaranty'nin önerilerinden birisi de fazla işgücü ile ilgilidir. Fazla işgücünün işten çıkarılması yerine yeniden yapılanma politikası çerçevesinde bu iş gücü fazlasının doğal gelişme haline (örneğin, emeklilik süresinin bitmesi gibi) bırakılması gereklidir. Bununla birlikte, mümkün olan bazı alanlarda erken emeklilik önerisi yapılmalıdır. Ayrıca, işgücü fazlası eritilmek istenirken kalifiye işgücünün işten ayrılmamasına dikkat etmek gerekmektedir.

7. KİT'ler üzerindeki devlet desteği sınırlanmalı ve tedricen kaldırılmalıdır. Örneğin, KİT'lere sübvansiyon sağlanması sınırlanmalı ve monopol statüleri kaldırılmalıdır.

8. Yatırımcılara ve diğer ilgili kesimlere bir KİT'in çalışma etkinliği ve finansal durumu hakkında sağlıklı bilgiler verebilmek için uygun bir muhasebe sistemine gerek vardır.

Sağlam bir muhasebe sistemi şu nitelikleri gerektirir:

- Genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri,
- Muhasebe standartları tablosu,
- Profesyonel denetçiler,

Türkiye'de yukarıda belirtilen niteliklerin hiç birisi mevcut değildir. Bunun için çeşitli önlemler alınmalıdır. Bu konuda Morgan Guaranty'nin önerileri şunlardır:

- KİT'lerin muhasebe sistemlerini dünyada genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre düzenlemek gereklidir.
- Özelleştirmenin başarısı için KİT mali hesaplarının açık ve gerçekçi bir biçimde ortaya konulması gereklidir. Bu amaçla uluslararası muhasebe firmalarından yararlanmak gereklidir. KİT'lerin son birkaç yıl içerisindeki mali raporlarının yeniden düzenlenmesi, KİT'leri satın alacaklara bir güvence vermesi yönünden önemlidir. Mali raporların hazırlanması aylar sürebileceğinden bu konuda profesyonel muhasebecilerden yararlanmak gereklidir.
- KİT muhasebe memurları ve denetçileri için mesleki eğitim programları düzenlenmelidir.
- Mali yılın bitiminden başlayarak 6 ayı aşmayacak bir süre içerisinde denetim raporları hazırlanmalıdır.
- Muhasebe sistemi, genel fiyat düzeyini yansıtacak bir şekilde değiştirilmelidir. Bu hususta Latin Amerika ülkelerinde uygulanan enflasyon-ayarlı muhasebe sisteminden yararlanılmalıdır.

9. Sermaye piyasasının temelini teşkil edecek olan para piyasasına işlerlik kazandırmak gereklidir. Bu amaçla, T.C.Merkez Bankası aracılığıyla açık piyasa işlemleri yapılmalı, devletin teminatı altında bir ana borsa ağı oluşturulmalıdır. Bunun dışında serma-

ye piyasasının gelişmesine yarayacak yeni önlemler alınmalıdır. Bunun için Sermaye Piyasası Kanunu yeniden gözden geçirilmelidir.

Bu açıklamalardan sonra şimdi özelleştirilecek KİT'ler ve özelleştirme işlemlerinin ne şekilde yapılması gerektiği konusundaki Morgan Guaranty açıklamalarını özetleyelim.

Özelleştirme sorunları içerisinde ele alındığı gibi Morgan Guaranty firması ülkemizde özelleştirilecek 32 KİT'i iki kritere göre analiz ederek öncelikle özelleştirilecek KİT'leri tespit etmiştir. Bu kriterler "ekonomik yaşayabilirlik" (economic viability) ve "yatırım gereksinimleri" (investment requirements)dir. Bu kriterlere göre yapılan analizler sonucunda özelleştirilecek KİT'ler öncelik sırası itibariyle üç ana kategori ve 8 alt kategoriye ayrılmıştır. Morgan Guaranty'nin öncelik sıralaması şu şekildedir:

Birinci Öncelik:

- I. Tamamen satılabilecek olanlar,
- II. Çoğunluğu satılabilecek olanlar,
- III. Büyük bir kısmı satılabilecek olanlar,

İkinci Öncelik:

- IV. Bazı bölümleri satılabilecek, geri kalan kısımları ise rehabilitasyona tabi tutulacak olanlar,
- V. Tedricen özelleştirilecek olanlar,
- VI. Satılması muhtemel olanlar,
- VII. Devlet desteğiyle satılabilecek olanlar,

Üçüncü Öncelik:

- VIII. Kamu hizmeti gören teşebbüsler.

Şimdi ana kategorileri tek tek ele alarak incelemeye çalışalım.

(1) Birinci Öncelik Sırası

Bu kategori hemen veya kısa bir süre içerisinde satılabilecek olan KİT'leri kapsamaktadır. Alt kategorilerde yer alan KİT'ler aşağıdaki gibidir.

I. Tamamen satılabilecek olanlar: Bu kategoride yer alan KİT'ler kısa zaman içerisinde özel kesime devredilebilecek olanlardır. Bunlar sırasıyla T.C. Turizm Bankası A.Ş. (TURBAN), Türk Hava Yolları A.O. (THY), Uçak Servisi A.Ş. (USAŞ) ve diğer bazı bağlı ortaklıklardır.

II. Çoğunluğu satılabilecek olanlar: Bu kategoride başlıca iki KİT yer almıştır. Bunlar Yem Sanayii T.A.Ş. (YEMSAN) ve T. Çimento Sanayii A.Ş. (ÇİTOSAN)'dır.

III. Büyük bir kısmı satılabilecek olanlar: Bazı yönlerden reorganizasyona tabi tutulduktan sonra büyük bir kısmı satılabilecek olan KİT'ler bu kategoride yer almıştır. Bunlar sırasıyla TİGEM, TPAO ve ETİBANK'tır. Bu KİT'lerin özelleştirme yönünden durumları kısaca şu şekildedir.

- Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM): Özelleştirmeden önce bu kuruluşun sahip olduğu fazlalık tarım arazisinin satılması önerilmektedir.

- Türkiye Petrolleri A.O. (TPAO): Bu KİT'in iki ayrı bağlı ortaklık olmak üzere holding şeklinde organize edilmesi önerilmektedir. Boru Hatlarıyla Petrol Taşıma A.Ş. ile TPAO arama ve işletme bölümlerinin bir bağlı ortaklık, Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. ve TPAO'nun bir bağlı ortaklık olması düşünülmektedir. Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş.'nin aktiflerinin tamamen satılması, BOTAŞ'ın ise ilk etapta gelir ortaklığı senetlerinin satılması önerilmektedir.

- Etibank: Etibank'ın kârlı durumdaki bağlı ortaklıklarının (Bor, Krom) hisselerinin satılması önerilmektedir. Etibank bakır işletmelerinin uzun dönem çalışabilirliğini belirlemek üzere fizibilite çalışması yapılması istenilmektedir. Alüminyum işletmelerinin ise kiraya

verilmesi üzerinde durulmaktadır.

(2) İkinci Öncelik Sırası

Bu ana kategoride yer alan KİT'ler özelleştirme yönünden aşağıdaki şekilde incelenmiştir:

1. Sümerbank

- Tekstil,
- Deri,
- Perakende satış mağazaları,

2. Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK)

V. Tedricen özelleştirilecek olanlar: Bu grupta fiziki ve sermaye yapıları itibariyle çok büyük olan başlıca iki KİT yer almıştır. Bunlar PTT ve TEK'tir. Bu kuruluşları özelleştirmeden önce şu önlemlerin alınması önerilmektedir: Kuruluşlar, Türk Ticaret Kanunu kapsamına alınmalı ve muhasebe sistemleri yenilenmelidir. PTT iki ayrı kuruluşa ayrılmalıdır. Bunun dışında özel sektörün enerji santrali kurması ve işletmesine izin verilmelidir.

VI. Satılması muhtemel olanlar: Bu kategoride yer alan KİT'ler şunlardır:

- Et ve Balık Kurumu,
- Türkiye Kömür İşletmeleri,
- Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu,
- Türkiye Gemi Sanayii A.Ş.
- Orman Ürünleri Sanayii Kurumu.

Bu KİT'lerin de Türk Ticaret Kanunun kapsamına alınması ve muhasebe sistemlerini iyileştirmeleri önerilmektedir.

VII. Devlet desteğiyle satılabilecek olanlar: Bu kategoride yer alan KİT'lerin korumacı önlemler veya devlet desteği olmadan ayakta kalması mümkün görülmemektedir. Bu kategoride mütalaa edilen KİT'ler şunlardır:

- Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü,
- T. Şeker Fabrikaları A.Ş.
- Petkim Petrokimya A.Ş.
- T. Selüloz ve Kağıt Fabrikaları (SEKA),
- T. Gübre Sanayii A.Ş.
- T. Demir ve Çelik İşletmeleri,
- Ağır Sanayii ve Otomotiv Kurumu,
- T. Taşkömürü Kurumu

Bu kategoride yer alan KİT'ler üzerindeki devlet desteğinin sınırlandırılması, aynı faaliyet alanındaki özel teşebbüslere de aynı desteğin sağlanması istenilmektedir. Ayrıca bu KİT'lerin de Türk Ticaret Kanunu esaslarına tabi olması ve muhasebe sistemlerinin iyileştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması gerektiği belirtilmektedir. Bununla birlikte bu kategoride yer alan KİT'lerden bazılarının özel sektöre kiralanması veya işletme hakkının devredilmesi üzerinde çalışmalar yapılması önerilmektedir.

(3) Üçüncü Öncelik Sırası

VIII. Kamu hizmeti gören KİT'ler: Morgan Guaranty yaptığı sıralamada en sona kamu hizmeti gören KİT'leri koymuştur. Bu grupta yer alan KİT'ler şunlardır:

- Devlet Malzeme Ofisi,
- T. Denizcilik İşletmeleri,
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü,
- Devlet Hava Meydanları İşletmesi,
- Toprak Mahsulleri Ofisi,
- T. Zirai Donatım Kurumu,
- T. Uçak Sanayii A.Ş.

Morgan Guaranty ülkemizde özelleştirmede uygulanabilecek yöntemleri daha önce belirtilen sınıflama çerçevesinde bir tablo halinde düzenlenmiştir. (Bkz. Tablo: 4)

Tablo'da özelleştirme yöntemleri iki başlıkta ele alınmıştır. Mülkiyet devri söz konusu olan özelleştirme yöntemlerinin başlıcaları: direkt satış ve hisse senedi satış yöntemleridir.

Tablo'dan anlaşıldığı gibi I. kategoride yer alan şirketlerin (TURBAN, THY, USAŞ) tamamen satılabileceği belirtilmektedir. Mülkiyet devri dışında esasen özelleştirmeye hazırlık teşkil eden bir takım işlemler de Tablo'da gösterilmiştir. Bunlar sırasıyla gelir ortaklığı senetleri satışı, kiralama, işletme hakkı devri, hizmetlerin sözleşmeyle yaptırılması, özel teşebbüslerin teşviki ve KİT'lere tanınan bazı avantajların (örneğin; sübvansiyon, tekel statüleri vb.) kaldırılmasıdır.

Tablo: 3. Morgan Guaranty Master Planında Yer Alan Özelleştirme Yöntemleri

Mülkiyet Devri

Tüm Şirketin Satışı
Aktiflerin Çoğunluğunun Satışı
Fabrikaların Satışı
Hisse Senetlerinin Satışı
Bağlı Ortaklık Hisse Senetlerinin Satışı

Kategoriler							
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
■	■						
	■						
	■	■	■		■	■	
		■		■			
		■					

Diğer Özelleştirme Seçenekleri

Gelir Ortaklığı Senetleri
Kiralama
Yönetim Devri
Hizmetlerin Sözleşme İle Yaptırılması
Özel Teşebbüsün Teşviki
Avantajların/Kısıtlamaların Kaldırılması

		■					■
		■				■	■
					■	■	■
							■
				■	■	■	
					■		

Morgan Guaranty firması, master plan özetinde özelleştirme gerçekleştirilirken şu hususlar üzerinde durulması gerektiğini belirtmektedir.

1.Uygulanacak özelleştirme yönteminin dikkatlice değerlendirilmesi gereklidir.

2. KİT'leri satın alacak kişi ya da kuruluşların mali durumları üzerinde hassasiyetle durulmalıdır.

3. Rekabet, tüketici faydasının maksimizasyonu için önemli bir mekanizmadır. Bu nedenle ekonomide rekabeti artıracak çeşitli önlemler alınmalıdır. Örneğin KİT'lerin tekel statülerinin kaldırılması gibi.

4. Özelleştirmenin başarıyla sonuçlanması için yabancı ülkelere sermaye ile idari ve teknik akışı özendirerek çeşitli önlemler almak gereklidir.

5. Hisse senetleri satışını özendirerek çeşitli tedbirler alınmalıdır. Türkiye'de sermaye piyasasının gelişmemiş olduğu düşünülerek hisse senetlerinin çekici fiyatlarla halka arz edilmesi gerekir.

6. Özelleştirme programına halkın güvenini tesis etmek için, özelleştirilecek ilk işletmelerin yeniden yapılandırmayı gerektirmeyecek kuruluşlar olmaları önem taşımaktadır.

7. Özelleştirme işlemlerini yürütmekle görevli ve geniş yetkilerle donatılmış bir kurul oluşturulması gereklidir. "Özelleştirme ve KİT Reform Kurulu" olarak adlandırılabilir. Bu kurulun küçük bir yapıya sahip olması ve üyelerinin doğrudan doğruya Başbakan'ca atanması gereklidir. Adı geçen kurul başlıca üç grupta oluşmalıdır. Bunların adları ve görevleri aşağıda gösterilmiştir:

a) Satış Grubu: Bu grup KİT'lerin tamamen veya kısmen satışından sorumlu olacaktır. KİT'lerin satışı için bu grup tarafından yapılacak işler başlıca; mali danışmanlar atama

ve KİT'lerin mali rapor ve hesaplarını denetleyecek bağımsız bir muhasebe firması görevlendirmektedir. Bu grupta çalışacak mali danışmanların yapacağı işlemlerin bazıları aşağıda gösterilmiştir:

- İşletmeye bir değer biçilmesini sağlamak,
- Detaylı bir proje hazırlamak,
- Muhtemel yatırımcıların bir listesini yapmak ve bunlarla görüşmek,
- Yatırımcılara verilen teklifleri değerlendirmek,
- Uygulanacak özelleştirme yöntemini hükümetle müzakere ederek saptamak.

b) Muhasebe ve Hukuk Grubu: Bu grubun başlıca iki görevi olacaktır. Birincisi master planda hukuki ve muhasebeye ilişkin yer alan önerilerin gerçekleştirilmesini sağlamak, ikincisi ise tekel statüsünde olan KİT'lerin bu statülerinin kaldırılması konularında ve diğer hukuki ve mali sorunlarda görüş bildirmektir.

c) Yeniden Yapılandırma Grubu: Bu grubun görevi, özelleştirmeye hazır durumda olmayan KİT'leri özelleştirmeyi hazırlamak üzere çeşitli tedbirler almak ve bunları yürürlüğe koymaktır.

1.2. Sektörel Düzeyde Hazırlanan Özelleştirme Raporları

Morgan Guaranty firmasının 32 KİT'i kapsayan master plan çalışmaları dışında sektörel düzeyde bazı kuruluşların satılması ve yeniden yapılandırılması için hükümet 4 yabancı danışman firma ile anlaşma yaparak rapor hazırlattırmıştır. Danışman firmalar aşağıda gösterilmiştir:

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

2. Arthur de Little ve Tümaş: Bu iki danışman firma gübre sektörünün özelleştirilmesi

konusunda rapor hazırlamışlardır.

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.

Önemle belirtelim ki gerek Morgan'ın hazırladığı rapor ve gerekse sektörel düzeyde hazırlanan raporlar maalesef kamuoyunun bilgisine sunulmamış ve sözkonusu raporlar konuyla ilgili kişi ve kuruluşlardan âdeta saklanmıştır.

2. Özelleştirme Uygulamaları

Ülkemizde özelleştirme uygulamalarını incelemeden önce özelleştirme yürütme sürecinin nasıl geliştiği konusunda bilgi vermek yararlı olacaktır.

Ülkemizde mevcut özelleştirme mevzuatı çerçevesinde özelleştirme programı kapsamına alınan şirketler öncelikle KOİ Başkanlığı'nın görevlendirdiği bağımsız bir denetim firmasının denetimine tabi tutulmakta ve hesapları Uluslararası Muhasebe Standartları'na göre yeniden düzenlenmektedir. Yatırımcılar açısından gerekli güven ortamının sağlanmasında ve hisse senedi değerlendirme çalışmalarının sağlam bir temele oturtulmasında, özelleştirilecek şirketlerin hesaplarının bağımsız dış denetçiler tarafından denetlenmesi önem taşımaktadır. Muhasebe yönünden yapılan Auditing işlemlerinden sonra yine KOİ Başkanlığı'nca tesbit edilen Mali Danışmanlık firmaları "Information Memorandum" hazırlamakta, mali ve teknik açıdan firmanın değerlemesini yapmakta, gerek duyulur ise, şirket rehabilitasyona tabi tutulmaktadır. Bu belirtilen işlemlerin ardından tesbit edilen satış stratejisi doğrultusunda şirketin özelleştirilmesi gerçekleştirilmektedir. Ülkemizde özelleştirme programına dahil KİT'lerin satışında başlıca şu yöntemler uygulanmaktadır:

1. Halka Arz Uygulaması: 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na göre halka arz, menkul kıymetler satın alınması için yazılı, sözlü veya resmi şekilde her türlü çağrıda bulunmayı ifade eder. Halkı bir anonim ortaklığa katılmaya veya kurucu olmaya davet etmek de menkul kıymetlerin halka arzı sayılır. Kısaca, bu yöntemde KİT ve bağlı kuruluşlarının hisse senetlerinin halka arzedilmesi sözkonusudur. Halka arz uygulamalarında hazırlanan prospektüs içerisinde (izahnamede) şu bilgilere yer verilmektedir:

- Özelleştirilecek kuruluşun genel yapısı, sermaye durumu, kurucuları ve kâr dağıtımı ile ilgili bilgiler,
- Halka arz olunacak hisse senetleri hakkında bilgiler,
- Halka arz ve satışa ilişkin bilgiler,
- Halka arz uygulamalarında prospektüsün yanısıra bir de sirküler çıkartılmaktadır. Sirkülerde esasen prospektüste yeralan bilgilerin bir özeti sunulmaktadır.

2. Halka Arzı İçeren Blok Satış Yöntemi (Gecikmeli Halka Arz): KİT ve bağlı kuruluşlarının aktiflerinin tamamının veya bir kısmının direkt satışı sözkonusudur. Ancak bu tür uygulamada satın alanın belirli bir süre sonra, hisselerinin belirli bir kısmının halka veya çalışanlara satışı sözleşmede garanti altına alınmaktadır.

3. Blok Satış: Özelleştirilecek şirketlerin belli bir oranının veya tamamının pazarlık usulü ile satılmasını ifade eder. Blok satış yöntemi, genel olarak halka açılması mümkün olmayacak kadar küçük şirketler ile yarım kalmış tesislerde uygulanmaktadır.

Özelleştirilecek olan şirketlerin hisselerine başvuru, tesbit edilen satış yöntemlerine göre farklılıklar göstermektedir. Eğer şirket halka arz yolu ile özelleştirilecek ise, durum öncelikle yayın organları vasıtası ile yurtiçi ve/veya yurtdışında duyurulmakta ve hazırlanan prospektüs ile şirket hakkındaki tüm bilgiler ve müracaat esasları, satışa aracılık eden yetkili satış acentaları (Banka ve Aracı Kurumlar) şubelerinden muhtemel talep sahiplerinin bilgilerine sunulmaktadır. Müracaatlar halka arza aracılık eden yetkili satış acentalarından birine yapılmaktadır.

Şirket blok ve/veya halka arzı içeren blok satış yöntemi ile özelleştirilecek ise, bu durumda yine yayın organları vasıtasıyla duyuru yapılmaktadır. Bu tür uygulamalarda müracaatlar KOİ Başkanlığı tarafından görevlendirilen ve mali danışmanlık hizmetlerini yürüten yatırım bankasına ve/veya KOİ Başkanlığına yapılmakta olup, alınan talepler incelenerek bilahare talep sahipleri ile görüşmelere başlanılmaktadır.

Blok satış ve halka arzı içeren blok satışta sürdürülen görüşmelerde ve tekliflerin değerlendirilmesinde Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı aşağıdaki kriterleri gözönünde bulundurmaktadır.

- Fiyat/ödeme koşulları,
- Uzmanlık, tecrübe-birikim,
- Teknolojik yenilik,
- İhracat ve döviz kazandırma potansiyeli,
- İstihdam politikası ve eğitime yaklaşımı,
- İş yatırımları,
- Talep edilen koşullar,
- Ortaklık yapısı,

4. İMKB'de Satış: Özelleştirilmesine karar verilen kuruluşlardaki kamu hisselerinin tamamen veya kısmen İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda (İMKB) satışa sunulmasıdır.

5. Yarım Kalmış Tesislerin Satışı: Yarım kalmış tesisler gerice 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.

Yukarıda belirtilen özelleştirme uygulamaları bir **mülkiyet transferi** sonucunu doğur-

maktadır. Ülkemizde, bu yöntemler dışında sadece bir tek yarım kalmış tesisin 1985 yılında işletme hakkı devri uygulaması yapılmıştır.

Bu açıklamalardan sonra şimdi yukarıda belirtilen yöntemler çerçevesinde yapılan uygulamaları incelemeye çalışalım.

2.1. "Halka Arz" Şeklinde Özelleştirme Uygulamaları ve TELETAS Örneği

Hisse senetlerinin "Halka Arzı" şeklinde ilk özelleştirme uygulaması, 1988 yılında TELETAS Telekomünikasyon Endüstri ve Ticaret A.Ş.'deki kamu hisselerinin % 22'lik kısmının halka ve çalışanlara satışı ile gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamanın üzerinden zaman geçmiş olması ve bu yüzden bazı değerlendirmeler yapmaya olanak vermesi açısından detaylı analizinin yapılması yararlı olacaktır. Ancak Teletas örneğini incelemenden önce ülkemizde halka arz şeklinde özelleştirilen kuruluşlar ve sağlanan satışı gelişimini bir tablo halinde ortaya koymak yararlı olacaktır... Tablo 4'den anlaşıldığı üzere Temmuz 1991 tarihi itibarıyla hisseleri halka arz edilen şirket sayısı 23'dür. Bu şirketlerin halka arzı sonucunda sağlanan toplam hasılat yaklaşık 1 trilyondur. Önemle belirtmek gerekir ki tabloda yer alan şirketlerden, TELETAS, PETKİM, Petrol Ofisi A.Ş., TÜPRAŞ A.Ş. ve THY hisse senetlerinin bir kısmı halka arz yanısıra şirket çalışanlarına satılmıştır.

2.1.1. TELETAS'ın Özelleştirilmesi

TELETAS'ın kökenini PTT Genel Müdürlüğü'nün bağımsız bir ünitesi olarak PTT tarafından 1967 yılında İstanbul'da kurulan PTT-ARLA kuruluşu teşkil etmektedir. PTT-ARLA başlangıçta bir araştırma ve geliştirme kuruluşu olarak işe başlamış ve daha sonra 1971 yılında ilk analog telefon ve telgraf multipleks donanımlarını çeşitlendirerek ve hızla geliştirerek üretimine başlamıştır. 1983 yılında ise PTT ve diğer ortakların işbirliği ile başlangıç sermayesi 1.250 milyon TL. olan özel hukuk hükümlerine tabi TELETAS Telekomünikasyon Endüstri Ticaret Anonim Şirketi kurulmuştur. TELETAS'ın başlıca faaliyet konusu, telekomünikasyon donanımlarının imalatı, kurulması, araştırma ve geliştirilmesidir.

TABLO 4: Hisse Senetleri Halka Arzedilen Kuruluşlar

	KOİ'ye Devredilen Kamu Payı (%)		Halka Arzedilen Kamu Payı (%)		Behir Hisse Satış Fiyatı (TL)		Halka Arz Tarihi	Toplam Satış Tutarı (TL)
	Kamu Payı (%)		Kamu Payı (%)		Satış Fiyatı (TL)			
Teletaş	40.00		22.00		5.000		29.02.1988-04.03.1988	15.399.995.000
Erdemir	51.53		2.95		11.750		09.04.1990-10.04.1990	132.392.537.500
Kepez Elektrik	43.68		8.16		14.400		16.04.1990-17.04.1990	23.457.024.000
Çukurova Elektrik	25.44		5.46		23.750		16.04.1990-17.04.1990	96.995.475.000
Arçelik	15.00		5.83		21.500		30.04.1990-01.05.1990	50.162.080.000
Bolu Çimento	35.33		10.38		12.750		30.04.1990-01.05.1990	20.851.860.000
Çelik Halat	29.28		13.18		13.750		30.04.1990-01.05.1990	19.545.563.450
Petkim	99.97		8.08		2.500		18.06.1990-29.06.1990	397.177.512.500
Konya Çimento	39.87		31.20		25.000		24.10.1990-25.10.1990	48.619.750.000
Ünye Çimento	49.21		2.86		10.000		01.11.1990-02.11.1990	2.570.500.000
Mardin Çimento	46.23		25.46		50.000		22.11.1990-23.11.1990	25.463.750.000
Türk Hava Yolları	100.00		1.50		3.000		29.11.1990-07.12.1990	13.925.250.000
Adana Çimento (A)	23.86		17.16		270.000		18.02.1991-19.02.1991	79.128.900.000
Adana Çimento (B)	23.42		17.16		30.000		18.02.1991-19.02.1991	8.792.100.000
Migros	42.22		36.40		8.000		25.02.1991-26.02.1991	18.199.200.000
Afyon Çimento	99.59		39.79		30.000		25.03.1991-26.03.1991	29.899.650.000
Ditaş	14.77		2.51		7.000		06.05.1991-07.05.1991	864.500.000
Niğde Çimento	99.83		12.72		165.000		13.05.1991-14.05.1991	10.494.000.000
Tüpraş	100.00		1.64		2.000		27.05.1991-29.05.1991	23.990.200.000
Petrol Ofisi	100.00		3.98		4.000		27.05.1991-29.05.1991	57.286.000.000
Gima	54.68		4.14		4.000		03.06.1991-04.06.1991	1.654.700.000
Tofaş Türk Oto Fab.	23.13		3.65		19.000		13.06.1991-14.06.1991	25.701.300.000
Tofaş Oto Ticaret	39.00		5.88		15.000		13.06.1991-14.06.1991	4.058.100.000
TOPLAM								1.106.629.947.450

1) Halka arzedilen kamu payı, şirketlerin toplam sermayeleri üzerinden hesaplanmıştır.

2) Behir hisse satış fiyatları, 1000 TL nominal değerinde hisse senedi fiyatlarını göstermektedir.

3) Adana Çimento A ve C grubu hisse senetleri birlikte ve bire bir oranında satılmıştır.

Kaynak: KOİ

1986 yılında TELETAS'ın esas sermayesi 14 milyar TL'ye çıkarılmıştır. Sermaye artırım oranında, iştirak etmek suretiyle, şirketin tüm hissedarları mevcut pay oranlarını muhafaza etmişlerdir. Özelleştirme öncesi şirketin hisse senetleri yapısı aşağıdaki gibidir.

	<u>%</u>
- PTT	40
- Bell	39
- PTT Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı	8
- STFA	7
- Vakıflar Bankası	5
- Ray Sigorta	1
	<u>100</u>

3.1.3.1987 tarihinde alınan karar ile PTT'nin TELETAS'da sahip olduğu % 40 hisse Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'na devredilmiştir. 28.12.1987 tarihinde yapılan Şirket Olağanüstü Genel Kurul toplantısında TELETAS'ın esas mukavelesinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Şirketin 14 milyar olan sermayesi tamamı ödenmiş olup her biri 1000 TL olan 14 milyon hisseye ayrılmıştır. Hisse senetleri A, B, C, ve D olmak üzere aşağıdaki şekilde dört gruba ayrılmıştır.

<u>Hissedarlar</u>	<u>Hisse Miktarı</u>	<u>Hisse Senedi</u>	<u>Hisse Oranı</u>
	1000 TL.	Grubu	%
Bell	5.460.000	A	39
PTT Biriktirme ve Yard. Sand.	1.120.000	B	8
STFA	980.000	B	7
Vakıflar Bankası	700.000	B	5
Ray Sigorta	140.000	B	1
KOİ	2.520.000	B	18
KOİ	3.079.999	C	22
KOİ	1	D	-
TOPLAM	<u>14.000.000</u>		<u>100</u>

TELETAŞ'ın olağanüstü Genel Kurul Toplantısında kabul edilen Ana Sözleşme'de şirketin hisseleri iki kategoriye ayrılmıştır: Nama yazılı hisseler (sermayenin % 78'ini temsil eder) ve hamiline yazılı hisseler (sermayenin % 22'sini temsil eder). Nama yazılı hisseler aşağıdaki gibidir.

- A Grubu sermayenin % 39'unu temsil eder ve Bell'in elindedir.
- B Grubu sermayenin % 39'unu temsil eder. B Grubu hisselerin % 21'i çeşitli hissedarların elindedir. Diğer % 18'lik kısım KOİ'ne aittir.
- D Grubu hisse KOİ'ne aittir ve altın hisse imtiyazına sahiptir.

Altın hisse uygulaması ülkemizde ilk kez TELETAŞ'ın özelleştirilmesinde söz konusu olmuştur. Altın hisse başlıca şu özelliklere sahiptir:

- Altın hisse Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne aittir ve ancak bir başka Türk devleti daire-sine YPK'nca alınacak karar doğrultusunda devredilebilir.
- D Grubu hisseyi temsil eden altın hisse şirket Yönetim Kurulu'na bir üye atama hakkı verir.
- Altın hisse imtiyazı ile KOİ Başkanlığı A ve B grubu hisselerin devrinin, C grubu hisselerin kendisi tarafından satılmasını güçleştireceğini veya Türk Hükümeti'nin stratejik politikalarını olumsuz yönde etkileyeceğini bildiği takdirde, A veya B grubu hisselerin devredilmesini engelleyebilir. Altın hisse KOİ Başkanlığı'na veto hakkı vermektedir. Altın hisse imtiyazı, devletin TELETAŞ'daki hissesinin % 3'ün altına düşmesi ile birlikte son bulacaktır.

TELETAŞ'ın özelleştirilmesinden önce bankalar ve aracı kurumlardan oluşan 19 kuruluş ile satış ve aracılık yüklenimi sözleşmesi imzalanmıştır. Bankalar ve aracı kurumlar, nominal bedelleri 1000 TL. olan her bir hisse senedini halka arz fiyatı olan 5000 TL'den olmak üzere, toplam 3.079.999 adet hisse senedinden satılamayanları satın almayı ve

bedellerini ödemeyi kabul ve taahhüt etmişlerdir. Böylece TELETAS'ın özelleştirilmesinde tam aracılık yüklenimi (strict underwriting) uygulaması sözkonusu olmuştur. Türkiye İş Bankası da hisse senetlerinin yurt dışında satılmasında aracı kurum olarak seçilmiş ve sözkonusu banka 200.000 adet hisse senedinin bedelini ödemeyi kabul ve taahhüt etmiştir.

Halen arz yolu ile yapılan bu ilk özelleştirme uygulaması yurt içinde ve yurt dışında halka arz ve çalışanlara satış şeklinde çok yönlü olarak gerçekleştirilmiş ve 19 underwriter'in taahhütünde, 30 banka ve aracı kurumdan meydana gelen satış acentasının Türkiye çapındaki 4.822 şubesi vasıtasıyla Türkiye'nin her tarafında aynı anda satışa geçirilerek, 41.695 kişiye hisse senedi satışı yapılmıştır. TELETAS bu suretle Türkiye'nin en çok ortaklı şirketi haline gelmiştir.

TELETAS'ın satışa sunulan 3.079.999 adet hisse senedinden 2.879.999 adedi yurt içinde satılmıştır. Yurt içinde satılan hisse senetlerinden 600.000 adedi şirket çalışanlarına tahsis edilmiştir.

TELETAS hisse senetlerinin halka arzı şu şekilde gerçekleştirilmiştir. 29 Şubat-4 Mart 1988 tarihleri arasında gerçek kişiler ve şirketler için "Resmi Müracaat Formları" satış acentaları aracılığıyla yatırımcıların taleplerinin belirlenmesi ve buna göre hisse senetlerinin dağıtımının yapılması için bu acentaların 4822 şubesine dağıtılmıştır. Resmi Müracaat Formu'nda en az yirmi (100.000 TL. değerde), en çok 100.000 (500.000.000 TL. değerde) adet hisse senedinin talep edilebileceği ve her gerçek ve tüzel kişinin yalnızca bir tek hisse senedi grubuna (20, 50, 100, 200, 500, 1.000, 2.000, 5.000, 10.000, 20.000, 50.000, 100.000) başvurabileceği belirtilmiştir.

4 Mart 1988 tarihinde alınan müracaat sonuçlarına göre 41.695 özel ve tüzel kişinin 32.714.200.000 TL. tutarında talepte bulunduğu görülmüştür. Küçük tasarruf sahiplerine öncelik tanımak prensibiyle yapılan tahsiste 20'lik ve 50'lik hisse senedi gruplarına taleplerin tamamı karşılanmış, diğer hisse senedi gruplarından talep edilenlerin bu ta-

lepleri tamamen karşılanmamıştır. TELETAS hisse senetleri 21 Mart 1988 tarihinde teslim edilmiş ve aynı gün İMKB'nın ikinci pazarında işlem görmeye başlamıştır.

TELETAS'ın özelleştirilmesinde şirket çalışanlarının hisse senedi satın almasına yönelik olarak bir **Çalışanlara Hisse Senedi Satış Planı** hazırlanmıştır. KOİ, şirket sermayesinin % 10'una kadarlık kısmının personele öncelikle tahsis edilmesine karar vermiştir. Ayrıca hisselerin bedellerinin 4 eşit taksitte ödenmesi kararlaştırılmıştır. TELETAS personelinin her birinin en fazla 600 adet hisse satın alabileceği şartı getirilmiştir. Bu şekilde teklif edilen hisselerin tamamı personel tarafından talep edilmediği takdirde, kalan hisselerden, personelin bu plan çerçevesinde en fazla 1.000 adet hisseye kadar satın alabileceği kararlaştırılmıştır. Planda belirtilen % 10'luk sermaye limiti içerisinde kalan ve 1.000 hisseyi aşan talepler için personelin peşin ödeme yapmak suretiyle hisse alabileceği kararlaştırılmıştır.

Öte yandan, taksitle hisse almak isteyen çalışanlara 3 milyar TL'ye kadar şirket tarafından borç verilmesi ve bu meblağın bir yıl içerisinde dört eşit taksitte doğrudan doğruya KOİ'ne ödenmesi kararlaştırılmıştır. Çalışanlara bu plan uyarınca satın aldıkları hisse senetlerini borçlarını tamamen ödedikleri anda teslim edileceği kararlaştırılmıştır.

Diğer ülkelerde geniş uygulaması bulunan ESOP (Employee Stock Ownership Plan) ülkemizde ilk kez TELETAS uygulaması ile dikkat çekmiştir. TELETAS'ın özelleştirilmesinde hisse senedi tahsisatında küçük tasarruf sahiplerinin taleplerine öncelik verilmek suretiyle ülkemizde hisse senedi yatırımı bilincinin yerleşmesine gayret gösterilmiş, ayrıca yukarıdaki bilgilerden de anlaşıldığı üzere çalışanların hisse senedi sahibi olabilmeleri amacı ile çeşitli teşvikler sağlanmıştır. Gerçekten de şirket çalışanları;

- TELETAS Fonu,

- Taksitle satış,

- Peşin satış imkanları ile toplam halka arz edilen tutarın yaklaşık % 37'si oranında bir pay almış ve bunun sonucu olarak çalışanlar kendilerini temsilen bir personeli şirket yönetim kuruluna sokmuşlardır. Bu açıdan TELETAS uygulaması şirket çalışanlarının yönetime katılması açısından iyi bir örnek teşkil etmiştir.

- TELETAS hissesi alanların % 60'lık bölümünün, daha önce benzer kıymetli kağıt satın aldıkları,

- TELETAS hissedarlarının % 46'sının yakınlarının da benzer tasarrufları olduğu,

- TELETAS hissedarlarının % 36'sının hisse senetlerini sürekli olarak elde tutmayı, % 24'lük bir kesimin senetler kâr getirmez ise satmayı, % 20'lik bir kısmın senetleri 1 ay elde tutmayı planladıkları ve % 20'sinin ise ne kadar elde tutacaklarını bilmedikleri belirlenmiştir.

INTERLINK A.Ş. tarafından yapılan ve "TELETAS Özelleştirme Sonrası Alıcılar Nezdinde Yoklama" başlığını taşıyan araştırmadan TELETAS'ın özelleştirilmesinde yapılan tanıtım ve reklam kampanyalarının da yardımıyla hiç hisse senedine yatırım yapmamış bir kitlenin de menkul kıymetle tanıştığını görmek mümkündür.

TELETAS ortaklarına 1988 yılının Mayıs ve Ağustos aylarında her bir hisse için toplam 1.211 TL. temettü dağıtılmıştır. Ayrıca şirket sermayesinin 14 milyar TL'den 20 milyar TL'ye çıkarılması nedeniyle % 42.85 oranında, hisse senedi sahiplerine Ağustos 1988'de bedelsiz hisse senedi verilmiştir. 1989 yılı Mayıs ayında ikinci yıl temettüsü olarak her bir hisseye 856 TL. temettü dağıtılmıştır. 1990 yılı Mayıs ayından itibaren üçüncü yıl temettüsü olarak her bir hisseye 550 TL. temettü dağıtılmıştır. Böylece bugüne kadar dağıtılan temettü her bir hisse için toplam olarak 2.617 TL. olmuştur. Yine 1990 yılı Eylül ayı içerisinde de sermaye bu kez 50 milyar TL'ye çıkarıldığından % 150 oranında ikinci bedelsiz hisse senedi dağıtılmıştır. Bugüne kadar dağıtılan bedelsiz hisse senedi ise toplam olarak her bir hisse için 2.57 yeni hisse senedir. (1 Mart 1988

tarihindeki 1 adet hisse senedi, 1 Mart 1991'de bedelsizlerle 3.57 hisse olmuştur).

Bu açıklamalardan sonra şimdi TELETAS'ın özelleştirilmesi ile ilgili olarak bazı değerlendirmeler yapmaya çalışalım.

1. TELETAS'ın toplam arz edilen hisse senedi tutarı 15.4 milyar TL'dir. Halka satılan hisse senedi tutarı ise bunun yarısından biraz fazlasını oluşturmaktadır. Halka arz edilen hisse senedi tutarı 8.2 milyar, çalışanlara satılan hisse senedi tutarı 5.6 milyar TL'dir. TELETAS'ın yurt dışında satılan hisse senedi tutarı 1 milyar TL'dir. 489 milyon TL tutarında hisse senedi ise PTT çalışanları, Sosyal Güvenlik Kurumları ve yatırım fonlarına satılmıştır. Oransal olarak bakıldığında, toplam arz içerisinde halkın % 53 ile birinci sırada, bunu takiben de şirket çalışanlarının % 36.9 oran ile ikinci sırada yer aldığı görülmektedir.

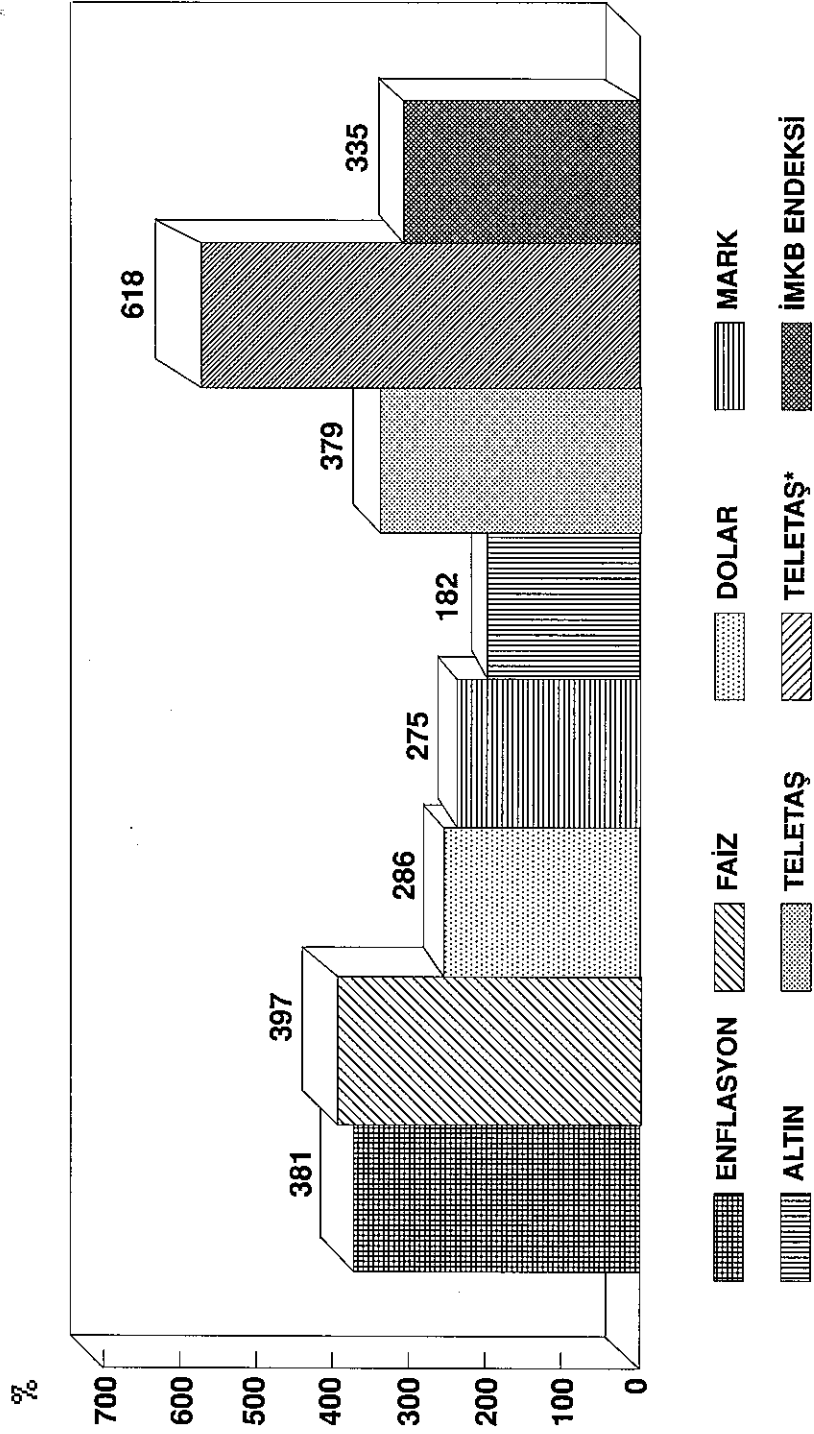
2. TELETAS'ın toplam % 22 hissesinin arzından önceki ve sonraki sermaye dağılımı ise şu şekildedir. Özelleştirme öncesi KOİ'nin TELETAS'daki hissesi % 40'dır. Özelleştirilen % 22 hissenin, % 11.8'i halk, % 8.1'i çalışanlar, % 1.4'lük kısmı yurt dışı satışlar ve % 0.7'si ise diğer grubu oluşturan PTT çalışanları, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve yatırım fonları arasında paylaştırılmıştır. Böylece özelleştirme sonrasında en fazla pay sahibi durumuna Bell şirketi gelmiştir. KOİ'nin % 18 hissesinin ardından halk üçüncü, çalışanlar da dördüncü büyük ortak konumuna gelmişlerdir.

3. Halka arz yolu ile özelleştirmenin ilk uygulamasını teşkil eden TELETAS, müracaat sahiplerine hisse senetlerinin dağıtılmasını müteakip İMKB'nda işlem görmeye başlamıştır. TELETAS'ın halka arzının 3.5 yılı itibariyle diğer yatırım araçları ile (Dolar, Mark, Cumhuriyet altını, İMKB Endeksi), mukayesesi yapıldığında TELETAS'ın çok iyi bir performans gösterdiği görülmektedir.

Grafikten anlaşıldığı gibi TELETAS'ın getirisi iki ayrı şekilde hesaplanmıştır. İlk olarak yıl içerisinde dağıtılan temettünün dönem sonuna değin nemalandırılmadığı varsayıl-

TELETAŞ'IN HALKA ARZININ 3,5 YILINDA YATIRIM ARAÇLARIYLA MUKAYESESİ

(1 Mart 1988 - 2 Eylül 1991)



*(Temettüleriyle yeniden TELETAS hissesi alındığı varsayılmıştır.)

mıştır. İkinci olarak, temettü tutarlarının hepsi ile o tarihte borsada işlem gören cari fiyat üzerinden yeniden TELETAS hisse senedi satın alındığı varsayılmıştır. TELETAS'ın halka arzının 3,5. yılında hisse senedinden elde edilen kazancın % 379 olduğu, temettüleriyle yeniden TELETAS hissesi alındığı varsayıldığında ise bu oranın % 618 olduğu hesaplanmıştır. KOİ tarafından yapılan bu hesaplamalarda TELETAS hisse senetleri diğer yatırım araçlarına kıyasla daha kazançlı olarak hesaplanmıştır.

Sonuç olarak ülkemizde ilk halka arz örneği olan TELETAS uygulamasının başarılı sonuçlar verdiğini söylemek mümkündür. TELETAS'ın toplam arz edilen % 22 kamu hissesinde, özelleştirmeden sonra çalışanlar % 36.9 pay sahibi olmuşlar ve bunun sonucu olarak da kendilerini temsilen bir personeli şirket yönetim kuruluna sokmuşlardır. Bu açıdan, TELETAS'ın özelleştirilmesinde, çalışanların yönetime katılması şeklinde bir amaç da bir ölçüde gerçekleştirilmiş bulunmaktadır.

2.2. "Halka Arz'ı İçeren Blok Satış" (Gecikmeli Halka Arz) Uygulamaları: ÇİTOSAN ve USAŞ Örnekleri

Ülkemizde özelleştirme programı içerisinde en çok eleştirilen uygulamaların başında halka arzı içeren blok satış yöntemiyle özelleştirilen ÇİTOSAN'a ait 5 çimento fabrikası ve USAŞ gelmektedir. Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi T.A.Ş.'e ait beş adet bağlı ortaklık ile Türk Hava Yolları A.Ş.'ye ait bağlı ortaklık statüsünde bulunan Uçak Servisi Anonim Şirketi (USAŞ) özelleştirme kapsamına TKKOİ'nun 30.4.1987 tarih ve 54 sayılı kararı ile alınmıştır. Bu yöntem ile özelleştirmenin son örneği 1991 yılında bir kısım hisseleri satılan TOFAŞ Oto Ticaret'dir.

ÇİTOSAN ve USAŞ örneklerini incelemeden önce Halka Arzı İçeren Blok Satış Yöntemi ile özelleştirilen kuruluşları ve satış hasılatını bir tablo ile göstermek yararlı olacaktır.

TABLO 5: Halka Arzı İçeren Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

Özelleştirilen Kuruluş	Kamu Payı (%)	Satılan Kamu Payı (%)	Satın Alan Kuruluş	Satış Tarihi	Satış Fiyatı (Milyon TL.)
Usaş	100.000	70.00	SAS Service Par.	9.2.1989	32.014.8 (*)
Afyon Çimento	90.59	51.00	SCF	9.5.1989	34.557.6 (**)
Ankara Çimento	99.30	99.30	SCF	9.5.1989	70.817.6 (**)
Balıkesir Çimento	98.30	98.30	SCF	9.5.1989	52.687.6 (**)
Pınarhisar Çimento	99.90	99.90	SCF	9.5.1989	56.313.6 (**)
Söke Çimento	99.60	99.60	SCF	9.5.1989	30.631.6 (**)
TOFAŞ Oto Tic.	39.00	16.00	Fiat Auto S.p.A.	22.2.1991	42.204.8
TOPLAM					319.227.6

(*) 14.450 bin dolar karşılığı 32.014.8 milyon lira peşin tahsil edilmiştir. Ayrıca 10 yıl süre ile vergi sonrası kârın % 21'i alınacaktır.

(**) 5 çimento fabrikasının döviz cinsinden satış tutarı toplam 105 milyon ABD dolarıdır.

Bu miktarın 85 milyon dolarlık bölümü peşin, 20 milyon dolarlık bölümü de satış tarihinden bir yıl sonra tahsil edilmiştir. Buna göre, söz konusu fabrikaların döviz cinsinden satış tutarları; Afyon Çimento için 13 milyon dolar, Ankara Çimento için 33 milyon dolar, Balıkesir Çimento için 23 milyon dolar, Pınarhisar Çimento için 25 milyon dolar ve Söke Çimento için 11 milyon dolar olmaktadır. Ayrıca, Ankara, Balıkesir, Pınarhisar ve Söke Çimento Fabrikaları hisselerinin en az % 40'ı, 5 yıl içinde halka satılacaktır.

Kaynak: KOİ

54 sayılı karar çerçevesinde özelleştirilmesine karar verilen ÇİTOSAN'ın beş fabrikasından

- Söke Çimento Sanayii TAŞ,
- Balıkesir Çimento Sanayii TAŞ,
- Trakya Çimento Sanayii TAŞ,
- Ankara Çimento Sanayii TAŞ'indeki kamu hisselerinin tamamının,
- Afyon Çimento Sanayii TAŞ'indeki kamu hisselerinin % 51'lik kısmının Societe Des Çiments Francais (SCF) firmasına 9.5.1989 tarih ve 89/8 sayılı YPK kararı ve buna da-

yanılarak yapılan satış sözleşmesindeki şartlar çerçevesinde satışı kararlaştırılmıştır. Afyon Çimento Sanayii TAŞ'nin geri kalan % 49 oranındaki hissesi aynı kararla ÇİTO-SAN'a devredilmiştir.

Satışla ilgili YPK kararının 3. maddesinde Ankara, Söke, Balıkesir ve Trakya Çimento Sanayii TAŞ'nin sözleşme tarihinden itibaren "SCF'ye satılan hisselerin, SCF'nin adı geçen şirketler sermayesindeki hisselerinin en az % 40'ının sermaye piyasalarının da gelişmesi dikkate alınarak önümüzdeki beş yılı aşmayacak bir süre içerisinde şirket çalışanlarına ve halka arzedilmesi" hükmüne bağlanmış; ayrıca aynı kararla beş yıl içerisinde, 60-75 milyon ABD Doları arasında bir tutarda yenileme ve kapasite artırımına yönelik olarak yatırım yapılması öngörülmüştür.

Öte yandan Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'ndan elde edilen bilgilere göre Afyon Çimento için altın hisse uygulaması, tekel oluşumunu engellemek için alıcı firmanın diğer çimento şirketleri ile hisse alış verişine girmesinin idarenin onayına bağlanması ve yatırım için gerekli girdilerin, en uygun piyasa şartlarına göre mümkün olduğu ölçüde yurt içinden temin edilmesi şartları getirilmiştir.

ÇİTOSAN'a ait 5 çimento fabrikasının YPK'nca onaylanan satış sözleşmesinin ardından hisseler alıcı firma olan SCF'ye teslim edilmiş ve Ticaret Sicili'ne de gerekli tescili işlemleri yapılmıştır.

Yapılan bu satış işleminden sonra DYP milletvekili Tevfik Ertüzün ve arkadaşları 25.10.1989 tarihinde Ankara 1. İdare Mahkemesi'nde Başbakanlık aleyhine bir dava açarak yürütmenin durdurulması ve iptaline karar verilmesini talep etmişlerdir. Davacılar dilekçelerinde, satışa ilişkin YPK'nun 89/24 sayısı kararının 54 sayılı karara aykırılığını, yabancı firmalara satışın özelleştirmenin amacına, Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'na, kamu yararına ve Anayasa'ya aykırılığını iddia etmişlerdir.

Ankara 1. İdare Mahkemesi 11.1.1990 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu'nun 8.9.1989 tarih ve 89/24 sayısı kararı uyarınca yapılan satışın, daha önce Toplu Konut ve Kamu

Ortaklığı Kurulu tarafından alınan 30.4.1987 tarih ve 54 sayılı kararda belirtilen önceliklere uyulmadan yapılmış olması gerekçesiyle yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

Konunun iyi anlaşılması açısından 54 sayılı kararda yer alan şu ifadeleri yazmak yararlı olacaktır:

"Özelleştirme kararı alınan bağlı ortaklıklar ve iştiraklerdeki kamu hisselerinin **öncelikle çalışanlarına, yöre halkına, küçük tasarruf sahiplerine, yurt dışındaki işçilerimize ve halka satılması...** konusunda Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'na yetki verilmesine karar verilmiştir."

Yürütmenin durdurulması ve iptal kararından sonra KOİ Başkanlığında Danıştay nezdinde temyiz başvurusu yapılmıştır.

USAŞ'ın özelleştirilmesi ile ilgili bilgiler ise şöyledir: TKKOK'nun 30.4.1987 tarih ve 54 sayılı kararı ile özelleştirilmesine karar verilen USAŞ, YPK'nın 9.2.1989 tarih ve özel 89/3 sayılı, 10.8.1989 tarih ve 89/21 sayılı kararları ile nominal sermayenin % 70'ine tekabül eden 7 milyar liralık nominal değerli hisselerinin SAS Service Partner'e 14.450 bin ABD Doları peşin, buna ilaveten 1989 yılından itibaren 10 yıl süre ile her yıl USAŞ'ın vergi sonrası kârının % 21'nin ödenmesi karşılığında satılmıştır.

KOİ Başkanlığı'ndan edinilen bilgilere göre USAŞ'ın satış sözleşmesinde ayrıca aşağıdaki hükümler de yer almaktadır:

- İstihdam edilen personele uluslararası standartlarda eğitim programı uygulanması,
- İkram hizmetleri için kullanılacak girdilerin, en uygun piyasa şartlarına göre mümkün olduğu ölçüde yurt içinden temin edilmesi,
- Altın hisse uygulaması,

USAŞ'ın özelleştirilmesi de ÇİTOSAN'ın 5 fabrikasında olduğu gibi mahkeme konusu olmuştur. ÇİTOSAN için ileri sürülen savlar esasen USAŞ için geçerlidir. USAŞ'ın özelleştirilmesi ile ilgili olarak Ankara İdare Mahkemelerince verilen yürütmeyi durdurma ve iptal kararlarına karşı KOİ Başkanlığı'nca Danıştay nezdinde temyiz başvurusu yapılmıştır. Danıştay henüz kesin kararını vermemiş olmakla birlikte, KOİ Başkanlığı'nın tehir-i icra talebini reddetmiştir.

Sonuç olarak ÇİTOSAN ve USAŞ'ın özelleştirilmesinde, halka arz uygulamalarında elde edilen başarıya ulaşıldığını söylemek mümkün değildir. Üstelik blok satış uygulamaları kamuoyunun özelleştirmeye olan inancı ve bakış açısı üzerinde de yanlış ve olumsuz bir etki doğurmuştur. ÇİTOSAN ve USAŞ'ın özelleştirilmesinde önem arz eden bir husus da "gecikmeli halka arz" ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. Özelleştirme sonrasında alıcının belirli oranda bir hisseyi şirket çalışanlarına ve halka arz etmesi, ayrıca yenileme ve kapasite artırımına yönelik ek yatırımlar yapması şartları ÇİTOSAN ve USAŞ örneklerinde sözkonusudur. Bu hisselerin özelleştirme sonrasında öngörülen süre içerisinde gerçekleştirilmemesi halinde ne tür bir yaptırım uygulanacağını satış sözleşmelerinde açıklığa kavuşturulmamış olması da eleştirilebilecek bir husustur.

2.3. "Blok Satış" Şeklinde Özelleştirme Uygulamaları:

Halka arzı içeren blok satış yönteminden farklı olarak Blok Satış Yöntemi ile yapılan satışlarda önemli bir sorun ile karşılaşılmamıştır. Ülkemizde ilk blok satış uygulaması EİYKK'nun 18.3.1986 tarih ve 86/5 sayılı kararı ile özelleştirme kapsamına alınarak statüsü belirlenen Ordu Soya San. A.Ş.'nin % 100 kamu payının TKKOK'nun 21.11.1986 tarih ve K,39 sayılı kararı ile Tarım Kredi Kooperatifi'ne satışı olmuştur. Ülkemizde 1986 yılından günümüze değin yapılan blok satış uygulamaları Tablo 6'da gösterilmiştir. Yapılan blok satış uygulamalarında kuruluşlardaki tüm kamu payı devredilmiş, yani tamamen özelleştirme gerçekleştirilmiştir.

TABLO 6: Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

Özelleştirilen Kuruluş	Devredilen Kamu Payı (%)	Satın Alan Kuruluş	Satış Tarihi	Satış Fiyatı (Milyon TL)
Manisa Yem	15.00	Halil Yurtseven	23.07.86	50.0
Isparta Yem	15.00	Dr.Turhan Özgül	23.07.86	65.0
Biga Yem	40.00	Silivri Yem A.Ş.	21.11.86	112.0
Ordu Soya	100.00	Tarım Kre.Koop.	02.07.86	-(*)
Bursa Soğuk Depo	52.00	Bursa Belediyesi	21.11.86	80.1
SAMAŞ	32.65	Tokat İl Öz.İda.	23.01.87	98.0
BİNAŞ	47.50	T. Kalkınma Vakfı	02.07.86	479.5
YEMTA	20.00	TARİŞ Gn.Md.	21.11.86	60.0
ANSAN-MEDA	88.33	Atlantic IND.LTD.	28.10.88	22.850.0
Aksaray Yem	40.00	H.Özot-M.Demiray	01.05.89	950.0
Çorum Yem	30.00	Pankobirlik	01.05.89	250.0
Eskişehir Yem	45.00	Zeytinoğlu Hold.	01.05.89	2.250.0
Kayseri Yem	13.30	Kayseri Yem		
		Fabrikası Ort.	01.05.89	175.0
Adana Kağıt Torba	60.00	ÇİTOSAN Memur		
		Yard.Der.	15.03.91	1.400.0
Türk Kablo	38.00	Nokia Int.-Finnish		
		Fund Ltd.	26.04.91	44.605.0
Güneş Sigorta	30.00	GAN International	10.06.91	81.937.4
TOPLAM				155.362.0

Not: Bu kuruluşlardaki kamu payının tümü devredilmiştir.

(*) 10 yıl süre ile net kârın % 80'i tahsil edilmektedir.

Kaynak: KOİ

Blok satış yoluyla özelleştirmeden devletin sağlamış olduğu toplam hasılat yaklaşık 155 milyar TL'dir. Blok satış yoluyla yapılan özelleştirme uygulamalarında satışlar özel kişi ve kuruluşlar yanı sıra, mahalli idarelere ve diğer bazı kamu kuruluşlarına yapılmıştır. Örneğin Bursa Soğuk Depo Ltd.Şti., Bursa Belediyesi'ne, SAMAŞ Sanayi Madenleri A.Ş., Tokat İl Özel İdaresi'ne, satılmıştır. Bu tür uygulamaları esasen özelleştirme olarak kabul etmek doğru değildir. Zira, işletmenin bir devlet kuruluşundan bir başka devlet kuruluşuna devri söz konusudur.

2.4. "İMKB'de Satış" Şeklinde Özelleştirme Uygulamaları

2.4.1. Sermaye Piyasasının Genel Yapısı

Sermaye piyasası, belirli bazı özelliklere sahip hak taşıyıcı belgeler ile ödünç verilebilir orta ve uzun vadeli fonların arz ve talebinin karşılaştığı organize piyasalar olarak tanımlanabilir. Sermaye piyasasının amacı, gerçek ve tüzel kişilerin ellerindeki tasarrufların belirli bazı özelliklere sahip hak taşıyıcı belgeler, yani "menkul kıymetler" aracılığı ile yatırım alanlarına kaydırılmasını sağlamaktır.

Sermaye arzı ve sermaye talebi ya "Birinci Piyasalar"da ya da "İkinci Piyasalar" adı verilen piyasalarda karşılaşır. Birinci el piyasası, menkul kıymet ihraç eden kuruluşların, menkul kıymetleri doğrudan doğruya tasarruf sahiplerine arz etmelerine verilen isimdir. İkincil el piyasası ise daha önce halka arz edilmiş veya satılmış olan menkul kıymetlerin arz ve talebinin karşılaştığı piyasalardır. İkincil el piyasası, uygulamada "Menkul Kıymet Borsaları" olarak bilinmektedir.

İkincil piyasalarda önemli bir fonksiyon "Aracı Kurumlar" tarafından yerine getirilir. Aracı kurumlar, sermaye piyasasında menkul kıymet arz ve talebini karşılaştıran yardımcı kuruluşlardır. Tanınmış ve mali yapısı iyi olan bir şirketin ihraç ettiği menkul kıymetler hiçbir aracı gerekmeksizin tasarruf sahiplerince karşılanabilir. Ancak sermaye piyasasında menkul kıymet arz eden bütün şirketlerin aynı olanaklara sahip olmamaları nedeniyle menkul kıymetlerin halka satılabilmesi için sermaye piyasasının da yardımcı kuru-

luşlara ihtiyaç vardır. Bu yardımcı kuruluşlara "aracı kurumlar" adı verilmektedir.

Ülkemizde sermaye piyasası henüz gelişme aşamasındadır. 1981 yılında yürürlüğe giren 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun Birinci Maddesinde kanunun konusu ve amacı şu şekilde belirtilmiştir. "Tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacı ile; sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yatırımlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemektir."

Sermaye Piyasası Kurulunca Düzenlenen ve uygulanmakta olan Menkul Kıymetler; hisse senetleri, tahviller, hisse senetleriyle değiştirilebilir tahviller, katılma intifa senetleri, kâr ve zarar ortaklığı belgeleri, kâr iştiraklı tahvillerdir.

Piyasada işlem gören veya görebilecek diğer menkul kıymetler; gelir ortaklığı senetleri, devlet tahvilleri ve hazine bonoları, banka garantili bonolar, banka bonoları, ipotekli borç senetleridir.

Az gelişmiş ölkelerde -bu arada ölkemizde- sermaye piyasasına arz edilecek menkul kıymetler genellikle yeterli olmadığından devletin sermaye piyasasına çeşitli menkul kıymet arz ederek piyasanın canlılık kazanmasına yardımcı olması gerekli olmaktadır. Ülkemizde devlet, sermaye piyasasına başlıca şu menkul kıymetleri sunmaktadır.

- Devlet tahvilleri ve hazine bonoları,
- Gelir ortaklığı senetleri,
- Özelleştirme kapsamındaki KİT hisse senetleri,

2.4.2. KİT Hisse Senetlerinin İMKB'nde Satışı ve Adana Çimento Örneği

Ülkemizde halka arz, halka arzı içeren blok satış ve blok satış uygulamaları yanısıra bir kısım KİT hisse senetleri de direkt olarak İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda satışa sunulmaktadır. 30.6.1991 tarihi itibarıyla İMKB'de yapılan alım-satımlara ilişkin bilgiler Tablo 7'de sunulmuştur. Tablodan anlaşıldığı üzere İMKB'de Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nın toplam satışlarının tutarı 768.6 milyar TL'dir.

TABLO 7: İMKB'nde Satışlar (TL)

Adana Çimento Sanayii Türk A.Ş.	57.400.350.000
Afyon Çimento Sanayii Türk A.Ş.	2.307.200.000
Arçelik A.Ş.	186.430.112.800
Bolu Çimento Sanayii A.Ş.	27.025.400.000
Çelik Halat ve Tel Sanayii A.Ş.	25.824.681.800
Çukurova Elektrik A.Ş.	136.374.907.580
Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları T.A.Ş.	237.553.160.870
HEKTAŞ Ticaret A.Ş.	36.420.000
Kepez Elektrik T.A.Ş.	8.421.135.200
Konya Çimento Sanayii A.Ş.	29.768.200.000
Mardin Çimento San. ve Tic. A.Ş.	31.034.200.000
MİGROS Türk T.A.Ş.	3.338.560.000
PETKİM Petrokimya Holding A.Ş.	25.100.000
TELETAŞ Telekomünikasyon Endüstri ve Tic. A.Ş.	6.097.782.793
Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.	1.194.830.000
Ünye Çimento Sanayii ve Ticaret A.Ş.	15.808.075.000
TOPLAM	768.640.116.043

Tablo 8'de 3.10.1991 tarihi itibarıyla İMKB'nde satışa arzedilen KİT hisse senetlerinin getirisi hesaplanmıştır. Tablo'dan anlaşıldığı üzere, genel olarak KİT hisse senetlerine

yatırım yapanların zarar ettikleri görülmektedir. Toplam 23 şirketten sadece 11'i yatırımcısına bir kazanç sağlamıştır. Enflasyon hesaba katıldığında ise bu rakam 6'ya inmektedir. Yani satışa arzedilen 23 hisseden sadece 6'sı yatırımcısına enflasyonun üzerinde bir kazanç sağlamıştır. Özelleştirme yatırımcılarını en fazla sevindiren Gi-ma'nın hisse senetleri olmuştur. Bunu takiben TELETAS, temettüleriyle birlikte yatırımcısına geçen 43 ay içerisinde % 380.83 kazanç sağlamıştır. Sonuç olarak İMKB'nda işlem gören KİT hisse senetlerinin değerinde düşüşler olması bu alana yatırım yapacak potansiyel yatırımcıların kararlarını olumsuz yönde etkilemiştir.

İMKB'nde satış şeklinde yapılan özelleştirme uygulamaları içerisinde üzerinde en çok tartışılan ve eleştirilen Adana Çimento olayını kısaca incelemekte yarar bulunmaktadır.

Devletin % 47.28 payında sahip olduğu Adana Çimento Sanayii Türk A.Ş. halka arz ve İMKB'nda satış şeklinde 1991 yılı içerisinde kısmen özelleştirilmiştir.

Adana Çimento'nun halka arz tarihinde tamamı ödenmiş sermayesi 1.708.000.000 TL'dir ve sermayenin hissedarlar arasındaki dağılımı şu şekildedir.

Ortağın Ünvanı	Oranı %	Hisse Senedi Grupları İtibariyle Sermaye Tutarı TL.	Ödenmiş Sermaye Payı TL.
KOİ	47.28	(A) 407.477.000 (C) 400.036.000	807.513.000
OYAK	48.74	(B) 420.000.000 (C) 412.447.000	832.447.000
Diğer Ortaklar	3.98	(A) 40.523.000 (C) 27.517.000	68.040.000
Toplam	100.00	(A) 448.000.000 (B) 420.000.000 (C) 840.000.000	1.708.000.000

TABLO 8: İMKB'nda Satışlar ve Hisse Senetlerinin Getirisi (3.10.1991 tarihi itibarıyla)

Şirket	Satış Tarihi	Satış Fiyatı (TL)	3.10.91 Fiyatı (TL)	Bugüne kadar alınan toplam temettü (TL)	Temettü kazancı (%)	Fiyat kazancı (%)	Toplam kazanç (%)	Geçen Süre (Ay)	Hisseyi satın alan kişi sayısı
Teletaş	29.2.1988	5.000	5.900	2.970	59.40	321.43	380.83	43	41.695
Erdemir	9.4.1990	11.750	3.700	800	6.81	-45.53	-38.72	18	33.953
Kepez Elektrik	16.4.1990	14.400	4.600	137,5	9.55	-38.75	29.20	18.5	8.320
Çukurova Elek.	16.4.1990	23.750	4.750	4.040	17.01	-28.42	-11.41	18.5	22.184
Arçelik	30.4.1990	21.500	11.000	2.650	12.33	150.00	162.33	17	12.618
Bolu Çimento	30.4.1990	12.750	2.400	938	7.36	-39.84	-32.49	17	8.157
Çelik Halat	30.4.1990	13.750	2.350	1.800	13.09	-38.91	-25.82	17	6.517
Petkim	18.6.1990	2.500	1.150	120,2	4.81	-31.00	-26.19	14.5	76.111
Konya Çimento	24.10.1990	25.000	27.000	2.000	- 8.00	8.00	16.00	11	6.396
Ünye Çimento	1.11.1990	10.000	4.100	442,5	44.25	-36.22	8.03	11	281
Mardin Çimento	22.11.1990	50.000	6.400	6.280	12.56	2.40	14.96	10.5	1.280
THY	29.11.1990	3.000	850	-	-	-36.67	-36.67	10	2.488
ADana Çim. (A)	18.2.1991	270.000	280.000	26.890	9.96	3.70	13.66	7.5	3.355
Adana Çim. (C)	18.2.1991	30.000	43.500	2.654	8.85	45.00	53.85	7.5	3.355
Migros	25.2.1991	8.000	20.000	160	2.00	150.00	152.00	7	3.951
Afyon Çimento	25.3.1991	30.000	13.750	2.237	7.46	-54.17	-4671	6	12.591
Ditaş	6.5.1991	7.000	1.800	100	1.43	-74.29	-72.86	5	1.263
Niğde Çimento	13.5.1991	165.000	71.000	5.773.4	3.50	-56.97	-53.47	4.5	1.125
Tüpraş	27.5.1991	2.000	3.500	100	5.00	75.00	80.00	4	15.456
Petrol Ofisi	27.5.1991	4.000	4.300	-	-	7.50	7.50	4	17.206
Gima	3.6.1991	4.000	20.000	-	-	400.00	400.00	4	2.83
Tofaş	13.6.1991	19.000	11.500	-	-	-39.47	-39.47	3.5	3.147
Tofaş Oto Tic.	13.6.1991	15.000	9.100	-	-	-39.33	-39.33	3.5	3.147

* Kazanç hesabı, enflasyon gözönüne alınmadan yapılmıştır.

Kaynak: Ekonomik Panorama, 13 Ekim 1991, s.52.

Adana Çimento'da KOİ'nin sahip olduğu 407.477.000 TL. toplam nominal değerde A Grubu ve 400.036.000 TL. toplam nominal değerde C Grubu olmak üzere toplam 807.513.000 TL. nominal değerdeki hisseler 18.2.1991 ila 19.2.1991 tarihleri arasında satışa sunulmuştur. Adana Çimento'nun hisse senetlerinin İMKB'de satışının hemen ertesi günü borsada fiyatları görülmedik bir biçimde prim yapmış ve halkın bir kısmı hisse senedi almak istediği halde bulamamıştır. Adana Çimento hisselerinin borsaya girdiğinin ertesi günü (22 Şubat 1991) (A) Grubu hisselerin % 92.6, (C) Grubu hisselerin ise % 266.6 artış göstermesi dikkat çekmiştir. Adana Çimento olayı ile ilgili olarak KOİ'ne başlıca şu eleştiriler yöneltmiştir.

- Adana Çimento'nun piyasa değeri çok düşük olarak belirlenmiştir.
- Hisse senetlerinin fiyatlandırılması gerçekçi olmamıştır.
- Bankalara başvuran şahısların büyük bir kısmı hisse senedi bulamamıştır.

2.5. "Yarım Kalmış Tesislerin Satışı" Şeklinde Özelleştirme Uygulamaları

Yarım kalmış tesisler, önceki dönemlerde yatırımına başlanmış olup, ancak daha sonra çeşitli nedenlerden ötürü yatırım ödeneği durdurulmuş atıl haldeki yatırımlardır. Bugün ülkemizde çeşitli kamu iktisadi teşebbüslerine ait yarım kalmış tesislerin birçoğu, içerisinde makina ve teçhizatı bulunmayan inşaatı tamamlanmamış veya kısmen tamamlanmış yatırımlar bulunmaktadır. Bu yarım kalmış tesislerin özel kişi ve kurumlara bir sınai tesis kurmak ve işletmek üzere devri de KOİ Başkanlığı bünyesinde sürdürülmektedir. Tesislerin satışındaki esas gaye, adeta gömülenmiş şekilde bulunan ekonomik değerleri, milli ekonomiye geri kazandırmaktır. Ancak bu tesislerin bir çoğu ekonomideki kuruluş yeri faktörlerinde öngörülen nitelikleri taşımamaktadır. Hemen hemen tümü ülkemizin Doğu bölgelerinde bulunan bu tesisler, hammadde kaynağından, nitelikli emek gücünden uzak durumdadır. Bir çoğunun politik nedenlerle temellerinin atıldığı bilinen bu tesislerin satışında bazen talebin ortaya çıkmaması, bazen da uygun bir bedel üzerinde anlaşılabilmesi gibi çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

KOİ, tesislerin satışında Resmi Gazete'ye ve yerel gazetelere ilanlar vermektedir. Bu

alanlarda tesisleri talep edenler için "tesislerin herhangi bir sınai tesis kurmak ve işletmek amacıyla değerlendirilmesi" şartı getirilmektedir. Tesislerin pazarlık usulüyle satılması ve ödeme şartları, vade ve faiz uygulaması konularında kolaylıklar sağlanması gibi hususlara ilanlarda önem verilmektedir. Ayrıca bu tesisler, satış aşamasında öngörülen belli hedeflerin yerine getirilmesine kadar KOİ tarafından 1. derece 1. sıradan ipotek edilmektedir. Tablo 9'da 1986 yılından günümüze değin yapılan yarım kalmış tesis satışlarına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Tablodan anlaşıldığı üzere yarım kalmış tesislerin satışından elde edilen hasılat yaklaşık 20 milyar TL'dir. Yarım kalmış tesislerden bir kısmı özel kişi ve kuruluşlar dışında belediyelere satılmıştır. Bu nedenle bu tür yapılan satışları özelleştirme olarak değerlendirmek mümkün değildir. Önemle belirtelim ki yarım kalmış tesislerin satış bedellerinin önemli bir kısmının tahsil edilememesi, öngörülen tamamlama yatırımlarının yapılmaması ve bu tesislerin işletilmemesi sonucu bu tür özelleştirmeler kamuya ilave sorun ve yükler getirmiştir.

TABLO 9: Yarım Kalmış Tesislerden Mülkiyeti Devredilenler

Tesis Adı	Satış Satın Alan Kuruluş	Satış Tarihi	Fiyatı (Milyon TL.)
EBK Kemah Et Kombinası	Kemah Gıda A.Ş.	9.9.87	275.0
MKEK Keskin Kalıp Fabrikası	KÖYTEKS	8.7.88	370.0
SEK Siirt Peynir Fabrikası	KÖYTEKS	8.7.88	90.0
Sümerbank Dumlu İplik Tesisi	Eryün A.Ş.	9.9.87	1.500.0
Sümerbank G. Antep Tekstil Mak.Fab.	G.Antep Bele.	2.7.86	152.3
Sümerbank Iğdış Pamuk Dok.Tes.	Aras Tekstil A.Ş.	3.1.85	3.000.0
Sümerbank İspir Ayakkabı Fab.	Altay Koll.Şti.	2.7.86	750.0
Sümerbank Tortum Yün.San.Mües.	Oskar A.Ş.	30.5.86	3.000.0
Sümerbank Yalvaç Hazır Giyim Tes.	Yalvaç Beledi.	21.11.86	13.0
TAKSAN Yerköy Tes. Bir Bölümü	KÖYTEKS	8.7.88	36.6
TEKEL Pasinler Sigara Fabrikası	ERVİZON A.Ş.	25.7.87	8.500.0
SEK K.Maraş Süt Mamul. İşletmesi	Yaşar Dondurma	9.10.89	1.600.9
TOPLAM			19.286.9

Kaynak: KOİ

2.6. İşletme Hakkı Devri Uygulamaları

Önceki açıklamalarımızda belirttiğimiz üzere işletme hakkı devri 2983 sayılı kanun ile Türk hukuk mevzuatına girmiş olan bir müessesedir. Söz konusu 2983 sayılı kanun ve bu kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan KOF Yönetmeliği'nde işletme hakkı devrine ilişkin esaslar yer almaktadır.

Türkiye'de ilk işletme devri hakkı uygulaması 1985 yılında yapılmıştır. EİYKK'nun 14.8.1985 tarih ve 85/21 sayılı kararı ile Kars Süt Mamulleri Fabrikası'nın işletme hakkının devrine karar verilmiştir. Bu karara istinaden TKKOK'nun 3.12.1985 tarih ve K-13 sayılı kararı ile Kars Süt Mamulleri Fabrikası'nın işletme hakkının PEYSAN Gıda Sanayi Anonim Şirketi'ne aşağıdaki şartlar çerçevesinde kiralanması kararlaştırılmıştır.

1. Çalışanların arzusuna göre bütün yasal hakları korunmak şartıyla işletmeci kuruluşa devredilmek,
2. İşletme hakkı süresi boyunca her türlü yatırım, bakım ve faaliyet masrafları işletmeci kuruluşa ait olmak,
3. İşletme hakkı bedeli 1986 yılı için 20.000.000 TL, 1987 yılı için 40.000.000 TL, 1988 yılı için 100.000.000 TL. ve müteakip yıllar Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı toplam eşya fiyat endeksinin % 75'i oranında artırılmak, şartıyla 9 yıl süreyle işletme hakkı devredilmiştir.

Adı geçen şirket ile KOİ Başkanlığı arasında işletme hakkı devri sözleşmesi 24.3.1986 tarihinde imzalanmıştır. Önemle belirtelim ki KOİ Başkanlığı ile yapılan görüşmelerde şirketin devir öncesi ve devri sonrası performans ve verimlilik analizi yapılmasına ilişkin hiç bir bilgi elde edilememiştir. İdare yetkilileri şirketin sözleşme yapıldığı tarihten bu yana kontrolünün yapılmadığı ve kendilerinde bu hususta bilgi mevcut olmadığını bildirmiştir.

3. Özelleştirme Genel Envanteri

1986 yılından günümüze özelleştirilmesine karar verilen kuruluşların listesi Tablo 10'da gösterilmiştir. Özelleştirilmesine karar verilen toplam kamu iktisadi teşebbüsü sayısı 3, bağlı ortaklık sayısı 27, banka sayısı 4 ve iştirak sayısı 73'dür. Tamamen satılmış olan işletme ve tesis sayısı 18, satışı henüz gerçekleşmemiş olan işletme ve tesis sayısı ise 8'dir. Özelleştirme kapsamına alınan bir işletmenin ise işletme hakkının devri yapılmıştır.

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan hisseleri tamamen satılanlar ise Tablo 11'de gösterilmiştir. Tamamen özelleştirilen 5 adet bağlı ortaklık ile 11 adet iştirak bulunmaktadır. Boğaziçi Hava Taşımacılığı ise tasfiye edilmiştir.

Öte yandan 2 Temmuz 1991 tarihi itibarıyla özelleştirme uygulamalarından elde edilen toplam gelir yaklaşık 2.3 Trilyondur. Yıllar itibarıyla yapılan özelleştirme uygulamaları ve elde edilen gelir Tablo 11'de gösterilmiştir. Tablo 12'de günümüze değin tamamen özelleştirilen kuruluşların bir listesi yer almıştır. Tablo 13'de ise 1986-1991 yılları arasında sağlanan özelleştirme geliri, yöntemleri itibarıyla ayrı ayrı gösterilmiştir. Özelleştirme gelirlerinin yaklaşık 1 Trilyonu halka arz uygulamalarından elde edilmiştir. İMKB'ında satış sonucu elde edilen gelir yaklaşık 475 milyar TL'dir.

TABLO 10: Özelleştirilmesine Karar Verilen Kuruluşlar (1986-1991)

Ünvanı	BK, YPK, EİYYKK veya TKKOK Kararı	Satılan			
		Kamu Payı %	Kamu Payı %	Kamu Satin Alan	
I. KİT'ler					
1. Petkim Petrokimya Holding A.Ş.	11 Eylül 1987, 87/12184 BKK	99.90	8.0	Halk+Çalışan	
2. Sümerbank Holding A.Ş.	11 Eylül 1987, 87/12184 BKK	100.00			
3. Türk Hava Yolları A.O.	22 Ağustos 1990, 90/822 BKK	100.00	1.5	Halk+Çalışan	
II. Bağlı Ortaklıklar					
1. Adana Kağıt Torba San. T.A.Ş.	30 Mart 1989, 89/4	60.00	60.0	Çitosan Çalışanları	
2. Adıyaman Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99			
3. Afyon Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	99.60	90.8	CF+Halk	
4. Ankara Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	99.30	99.3	CF	
5. Aşkale Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99			
6. Balıkesir Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-5498.30	98.30	98.3	CF	
7. Bartın Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.79			
8. Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	100.00	Tasfiye		
9. Bursa Soğuk Depoculuk Ltd.Ş.	18 Mart 1985, 85/10	52.00	52.0	Bursa Belediyesi	
10. Çorum Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.85			
11. Denizli Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99			
12. Gaziantep Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.73			
13. İskenderun Çimento	31 Temmuz 1991, 91,34	99.99			

14. Ladik Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
15. Niğde Çimento San. T.A.Ş.	30 Mart 1989, 89/4	99.83	12.7 Halka Arz
16. Petlas	4 Nisan 1990, 90/10	99.81	
17. Petrol Ofisi A.Ş.	18 Şubat 1991, 91/6	100.00	2.9 Halk+Çalışan
18. Şanlıurfa Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
19. Sivas Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
20. Söke Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	99.60	99.6 CF
21. Testaş Türkiye Elkt.San. T.A.Ş.	30 Mart 1989, 89/4	96.83	
22. Trabzon Çimento	31 Temmuz 1991, 91/34	99.99	
23. Trakya Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	99.90	99.9 CF
24. Turban Turizm A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	100.00	
25. TÜPRAŞ	18 Şubat 1991, 91/6	100.00	1.4 Halk+Çalışan
26. Uşak Uçak Servisi A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	100.00	70.0 SAS
27. Yozgat Bira	5.6.1989 189-41 Devir Çalışmaları Kararı		
III. Bankalar			
1. Çaybank A.Ş.	17 Temmuz 1989, 89/16	49.00	
2. Denizcilik Bankası A.Ş.	YPK 17 Temmuz 1989, 89/15		
3. Etibank	YPK 17 Temmuz 1989, 89/17		
4. TÖBANK	17 Temmuz 1989, 89/14	99.87	
5. T.S.K.B.	20 Mart 1990, 90/6	8.60	

IV. İştirakler

1. Aroma Bursa Mey.Su.Gl. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	43.68	
2. Adana Çim.San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	47.28	33.9 Halka Arz
3. AEG-ETİ	30 Aralık 1985, 85/32	11.11	
4. Aksaray Azmi Milli T.A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	3.00	
5. Aksaray Yem Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	40.00	40.0 Ozot&Demiray
6. Ankara Halk Ekmek A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	3.79	
7. Ansan T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	88.30	88.3 Coca Cola
8. Arçelik A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	15.00	5.8 Halka Arz
9. Bandırma Yem Fab.Ltd.Şti.	30 Nisan 1987, K-54	24.60	
10. BASF Sümerbank Kim.San. A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/26	40.00	
11. Biga Yem Fab. A.Ş.	21 Kasım 1986, 86/39	40.00	40.0 Silivri Yem ve Un. S.
12. Bingöl Yem Süt A.Ş.	18 Mart 1985, 85/10	51.00	51.0 TKV
13. Bolu Çimento San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	35.40	10.3 Halka Arz
14. Çamsan Ağaç San. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	26.83	
15. Çanakale Ser. Fab. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	8.37	
16. Çelik Halat ve Tel San. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	29.20	13.1 Halka Arz
17. Çestaş Çuk.Elkt. A.Ş.	26 Mayıs 1987, 86-13	2.29	
18. Çorum Yem Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	30.00	30.0 Pankobirlik
19. Çukurova Elektrik A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	25.40	5.4 Halka Arz
20. Ditaş Doğ.Yed.Par.İm. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	14.50	2.5 Halka Arz
21. Ereğli Demir ve Çelik Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	51.50	2.9 Halka Arz
22. Eskişehir Yem Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	45.00	45.0 Zeytinöğlü

23. Fruko-Tamek Mey.Su.San. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	36.00		
24. Gima Gıd.İht.Mah. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	54.70	4.1	Halka Arz
25. Gönen Gıda San. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	49.00		
26. Güneş Sigorta A.Ş.	12 Nisan 1991, 91/T-33	30.00	30.0	Gan Int.
27. Güney San. ve Tic. İşl. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	10.00		
28. Güneysu A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	67.31		
29. Hascan Gıda End. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	17.00		
30. Hektaş Ticaret Türk A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	5.50		
31. İmsa İst.Mes.San. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	2.30		
32. İpragaz A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	49.33		
33. Isparta Yem Fab. A.Ş.	23 Temmuz 1986, 86/76	15.00	15.0	Dr. Turhan Özgil
34. İstanbul Demir Çelik A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	40.00		
35. Kars Yem Fab. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	37.06		
36. Kayseri Yem Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	13.33	13.3	54 Ortak
37. Kepez Elektrik T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	43.70	8.1	Halka Arz
38. Konya Çim.San. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	39.90	31.2	Halka Arz
39. Konya Şeker Fab. A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	24.00		
40. Köytaş Tar.Mak. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	67.94		
41. Layne Bowler D.T.P. A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	25.00		
42. Manisa Yem Fab. A.Ş.	23 Temmuz 1986, 86/76	15.00	15.0	Halil Yurtseven
43. Mardin Çim.San. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	46.23	25.5	Halka Arz
44. Mekta Tic. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	28.00		
45. Metal Kapak San. T.A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	18.66		

46. Meybuz A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	98.46	
47. Meysu A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	96.15	
48. Migros Türk T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	42.22	35.9 Halka Arz
49. Netaş Nort.Elek.Teleko. A.Ş.	28 Ekim 1986, K-36	49.00	
50. Nimsa Niğde Mey.Su. A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	92.67	
51. Pancar Motor San. A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	16.00	
52. Pinar Entegre Et A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	5.76	
53. Polinas Plast. San. T.A.Ş.	20 Mart 1990, 90/6	30.00	
54. Ray Sigorta	10 Eylül 1991, 91/37	40.67	
55. Samas-Sanayi Mad. A.Ş.	2 Aralık 1985, 85/29	36.29	36.3 Tokat İl Özel İd.- Köy Koop
56. Şeker Sigorta A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	13.37	
57. Şekerbank T.A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	10.00	
58. Sivas Yem Fab. T.A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	4.00	
59. Tamek Gıda San. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	31.00	
60. Tat Konserve San. A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	17.27	
61. Teletaş Teleko.End. T.A.Ş.	28 Ekim 1986, K-36	40.00	22.0 Halk+Çalışan
62. Tofaş Oto Tic. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	39.00	16.0-0.9 Fiat Auto+ Halk
63. Tofaş Türk Otom.Fab. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	23.10	1.4 Halka Arz
64. Tohum Islah ve Üretim A.Ş.	10 Haziran 1991, 91/24	43.93	
65. Toros Güb. ve Kim.End. A.Ş.	30 Nisan 1987, K-54	17.74	
66. Toros Zirai İlaç.Paz. A.Ş.	24 Nisan 1989, 89/5-2	25.00	
67. Trakmak Trak.Zir.Mah. A.Ş.	20.3.1990, 90/6-26.4.1991/91-6	45.00	

68. Tümaş Türk Müh.Müs.ve Müt.A.Ş. 10 Haziran 1991, 91/24	49.00	
69. Türk Otomotiv End. 10 Eylül 1991, 91/37	77.76	
70. Türk Traktör ve Zir.Mak. A.Ş. 20.3.1990, 90/6-26.4.1991, 91-6	33.72	
71. Türkkablo A.O. 30 Nisan 1987, K-54	38.00	38.0 Nokia-FinF
72. Ünye Çim.San. T.A.Ş. 30 Nisan 1987, K-54	49.21	2.8 Halka Arz
73. YEMTA 21 Kasım 1986, 86/39	20.00	20.0 TARIŞ
V. İşletme ve Tesisler		
A) Satılmış Olan Yarım Kalmış Tesisler		
1. Boyabat Ayakkabı Üretim Tes. 6 Ekim 1987, K-76		Çocuk Esirgeme Kur.
2. Diyarbakır Sigara Fab. 6 Ekim 1987, K-76		Tekel'e İade
3. Dumluyun İplik Tes. 30 Mayıs 1986, K-21		T.Yapağı Tiftik
		G.M'ne İade
4. Gaziantep Tekstil Mak.Tes. 2 Temmuz 1986, K-19		Gaziantep Belediye
5. Gürcüs Ayakkabı Üretim Tes. 18 Mart 1985, 85/21		Emniyet G.M.-
		Jandarma G.K.
6. Günas 14 Nisan 1986, 86/9		Kilis Belediyesi
7. Iğdır Pamuklu Entegre Tes. 3 Ocak 1985, 85/1		Aras A.Ş.
8. İspir Ayakkabı Üret. Tes. 18 Mart 1985, 85/11		Altay A.Ş.
9. Kelkit Ayakkabı Üretim Tes. 18 Mart 1985, 85/11		Tekel Gen.Müd.
10. Kemah Et Kombinası 9 Eylül 1987, K-75		Kemah Gıda A.Ş.
11. Keskin Kalıp İmal. Fab. 24 Kasım 1986, 86/12		KÖYTEKS
12. K.Maraş Süt ve Mamul İşl. 28 Ekim 1988, 88/12		Yaşar Dondurma

13. Pasinler Sigara Fab.	23 Temmuz 1987, K-66	Ervizon A.Ş.
14. Siirt Peynir ve Tereyağı Fab.	28 Temmuz 1987, K-69	KÖYTEKS
15. Sorgun Amonyak Gübre Fab.	29 Temmuz 1986, 86/19	Şeker Fab. T.A.Ş.
16. Tortum Yünlü San. Tes.	18 Mart 1985, 85/11	Oskar A.Ş.
17. Yalvaç Hazır Giyim Tes.	18 Mart 1985, 85/11	Yalvaç Belediye
18. Yozgat Yerköy Tes.	28 Temmuz 1987, K-71	KÖYTEKS

B) İşletme Hakkı Verilen İşletmeler

Kars Süt Mamulleri İşletmesi 14 Ağustos 1985, 85/21

C) Henüz Satışı Gerçekleşmeyen Tesisler

1. Adıyaman Yem Fab.	18 Mart 1985, 85/21
2. Bayburt Süt Mamulleri İşl.	6 Ekim 1987, K-76
3. Bingöl Et Kombinasi	18 Mart 1985, 85/21
4. Erzurum Süt Mamulleri İşl.	6 Ekim 1987, K-76
5. Kütahya Keramik Fab.	29 Temmuz 1986, K-19
6. Sincan Et İşl. ve Paket İşl.	9 Aralık 1986, K-4
7. Sungurlu Hazır Gyimi Tes.	18 Mart 1985, 85/21
8. Turhal Yem Süt San. A.Ş.	9 Aralık 1986, K-4

* Satılan kamu payları ilk halka satış veya blok satışları içermekte (İMKB Hariç)

Kaynak: KOİ

TABLO 11: Özelleştirme Gelirleri**(1986-1991)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TOPLAM
Petkim	-	-	-	-	397,202,512,500	100,000	397,202,612,500
THY	-	-	-	-	13,925,250,000	-	13,925,250,000
Erdemir	-	-	-	-	369,945,698,370	-	369,945,698,370
Çukurova Elektrik	-	62,057,880	-	16,037,306,000	187,072,093,700	30,198,925,000	233,370,382,580
Kepez Elektrik	-	-	-	226,848,800	28,243,440,400	3,407,870,000	31,878,159,200
Arçelik	-	-	-	846,850,000	95,920,775,100	141,046,442,700	237,814,067,800
Bolu Çimento	-	-	-	-	23,387,460,000	24,489,800,000	47,877,260,000
Çelik Halat	-	161,618,220	-	1,354,885,060	35,400,458,370	8,453,283,600	45,370,245,250
T. Sınai Kalkınma Bank.	-	-	-	-	-	1,194,830,000	1,194,830,000
Hektaş	-	-	-	36,420,000	-	-	36,420,000
Teletaş	-	-	15,610,598,223	1,034,576,100	3,027,353,470	1,825,250,000	21,497,777,793
Afyon Çimento	-	-	-	34,557,600,000	-	32,206,850,000	66,764,450,000
Ankara Çimento	-	-	-	70,817,600,000	-	-	70,817,600,000
Balıkesir Çimento	-	-	-	52,687,600,000	-	-	52,687,600,000
Pınarhisar Çimento	-	-	-	56,313,600,000	-	-	56,313,600,000
Söke Çimento	-	-	-	30,631,600,000	-	-	30,631,600,000
USAŞ (*)	-	-	-	32,014,842,000	-	-	32,014,842,000
Ansan-Meda	-	-	22,849,970,000	-	-	-	22,849,970,000
Konya Çimento	-	-	-	-	48,619,750,000	29,768,200,000	78,387,950,000
Ünye Çimento	-	-	-	-	2,570,500,000	15,872,575,000	18,443,075,000
Mardin Çimento	-	-	-	-	25,463,750,000	31,034,200,000	56,497,950,000
Adana Çimento	-	-	-	-	-	145,321,350,000	145,321,350,000

Migros	-	-	-	-	-	21,537,760,000	21,537,760,000
Ditaş	-	-	-	-	-	864,500,000	864,500,000
Niğde Çimento	-	-	-	-	-	10,494,000,000	10,494,000,000
Petrol Ofisi	-	-	-	-	-	57,286,000,000	57,286,000,000
Tüpraş	-	-	-	-	-	23,990,200,000	23,990,200,000
Gima	-	-	-	-	-	1,654,700,000	1,654,700,000
Tofaş Türk Oto. Fab.	-	-	-	-	-	25,701,300,000	25,701,300,000
Tofaş Oto Tic.	-	-	-	-	-	46,262,900,000	46,262,900,000
Adana Kağıt Torba	-	-	-	-	-	1,400,000,000	1,400,000,000
Türk Kablo	-	-	-	-	-	44,605,000,000	44,605,000,000
Güneş Sigorta	-	-	-	-	-	81,937,359,000	81,937,359,000
Aksaray Yem	-	-	-	-	950,000,000	-	950,000,000
Çorum Yem	-	-	-	-	250,000,000	-	250,000,000
Eskişehir Yem	-	-	-	-	2,250,000,000	-	2,250,000,000
Kayseri Yem	-	-	-	-	175,000,000	-	175,000,000
Binaş A.Ş.	479,500,000	-	-	-	-	-	479,500,000
Manisa Yem	50,000,000	-	-	-	-	-	50,000,000
Isparta Yem	65,000,000	-	-	-	-	-	65,000,000
Yemta	60,000,000	-	-	-	-	-	60,000,000
Biga Yem	112,000,000	-	-	-	-	-	112,000,000
Bursa Soğuk Depo	80,136,000	-	-	-	-	-	80,136,000
Samaş	-	98,000,000	-	-	-	-	98,000,000
TOPLAM	846,636,000	321,676,100	38,460,568,223	300,184,727,960	1,230,779,041,910	780,553,395,300	2,351,146,145,495

(*) USAŞ için 32,014,8 milyon TL. peşin tahsil edilmiştir. Ayrıca 10 yıl süre ile vergi sonrası kârın % 21'i alınacaktır.(2 Temmuz 1991 itibarıyla)

TABLO 12: Tamamen Özelleştirilen Kuruluşlar

Unvanı	Kamu Payı %	Satın Alan Kurum	%	Satış Şekli
I. Bağlı Ortaklıklar				
1. Ankara Çimento	99,3	CF	99,3	Blok Satış
2. Balıkesir Çimento	98,3	CF	98,3	Blok Satış
3. Söke Çimento	99,6	CF	99,6	Blok Satış
4. Trakya Çimento	99,9	CF	99,9	Blok Satış
5. Boğaziçi Hava Taşımacılığı	100,0	Tasfiye		
6. Adana Kağıt Torba	60,0	Çitosan Der.	60,0	Blok Satış
II. İştirakler				
7. Ansan T.A.Ş.	88,3	Coca Cola	88,3	Blok Satış
8. Türkkablo A.O.	38,0	Nokia - F.FunF	38,0	Blok Satış
9. Aksaray Yem Fab. A.Ş.	40,0	Ozot-Demiray	40,0	Blok Satış
10. Çorum Yem Fab. A.Ş.	30,0	Pankobirlik	30,0	Blok Satış
11. Eskişehir Yem Fab. A.Ş.	45,0	Zeytinolu	45,0	Blok Satış
12. Kayseri Yem Fab. A.Ş.	13,3	54 Ortak	13,3	Blok Satış
13. Güneş Sigorta A.Ş.	30,0	Can Sigorta	30,0	Blok Satış
14. Adana Çimento San. T.A.Ş.	47,3	Halk	47,3	Halka Arz+IMKB
15. Konya Çimento San. A.Ş.	39,9	Halk	39,9	Halka Arz+IMKB
16. Migros Türk T.A.Ş.	42,2	Halk	42,2	Halka Arz+IMKB
17. Mardin Çimento San. ve Tic. A.Ş.	46,2	Halk	46,2	Halka Arz+IMKB
Kaynak: KOİ				

TABLO 13: Özelleştirme 1986-1991 (TL)

	HALKA ARZ	İMKB SATIŞ	BLOK SATIŞ	TOPLAM SATIŞ
Petkim	397,177,512,500	25,100,000	-	397,202,612,500
THY	13,925,250,000	-	-	13,925,250,000
Erdemir	132,392,537,500	237,553,160,870	-	369,945,698,370
Çukurova Elektrik	96,995,475,000	136,374,907,580	-	233,370,382,580
Kepez Elektrik	23,457,024,000	8,421,135,200	-	31,878,159,200
Arçelik	50,162,080,000	187,651,987,800	-	237,814,067,800
Bolu Çimento	20,851,860,000	27,025,400,000	-	47,877,260,000
Çelik Halat	19,545,563,450	25,824,681,800	-	45,370,245,250
T. Sınai Kalkınma Bank.	-	1,194,830,000	-	1,194,830,000
Hektaş	-	36,420,000	-	36,420,000
Teletaş	15,399,995,000	6,097,782,793	-	21,497,777,793
Afyon Çimento	29,899,650,000	2,307,200,000	34,557,600,000	66,764,450,000
Ankara Çimento	-	-	70,817,600,000	70,817,600,000
Balıkesir Çimento	-	-	52,687,600,000	52,687,600,000
Pınarhisar Çimento	-	-	56,313,600,000	56,313,600,000
Söke Çimento	-	-	30,631,600,000	30,631,600,000
USAŞ (*)	-	-	32,014,842,000	32,014,842,000
Ansan-Meda	-	-	22,849,970,000	22,849,970,000
Konya Çimento	48,619,750,000	29,768,200,000	-	78,387,950,000
Ünye Çimento	2,570,500,000	15,872,575,000	-	18,443,075,000
Mardin Çimento	25,463,750,000	31,034,200,000	-	56,497,950,000
Adana Çimento	87,921,000,000	57,400,350,000	-	145,321,350,000
Migros	18,199,200,000	3,338,560,000	-	21,537,760,000
Ditaş	864,500,000	-	-	864,500,000

Niğde Çimento	10,494,000,000	-	-	10,494,000,000
Petrol Ofisi	57,286,000,000	-	-	57,286,000,000
Tüpraş	23,990,200,000	-	-	23,990,200,000
Gima	1,654,700,000	-	-	1,654,700,000
Tofaş Türk Oto. Fab.	25,701,300,000	-	-	25,701,300,000
Tofaş Oto Ticaret	4,058,100,000	-	42,204,800,000	46,262,900,000
Adana Kağıt Torba	-	-	1,400,000,000	1,400,000,000
Türk Kablo	-	-	44,605,000,000	44,605,000,000
Güneş Sigorta	-	-	81,937,359,000	81,937,359,000
Aksaray Yem	-	-	950,000,000	950,000,000
Çorum Yem	-	-	250,000,000	250,000,000
Eskişehir Yem	-	-	2,250,000,000	2,250,000,000
Kayseri Yem	-	-	175,000,000	175,000,000
Binaş A.Ş.	-	-	479,500,000	479,500,000
Manisa Yem	-	-	50,000,000	50,000,000
Isparta Yem	-	-	65,000,000	65,000,000
Yemita	-	-	60,000,000	60,000,000
Biga Yem	-	-	112,000,000	112,000,000
Bursa Soğuk Depo	-	-	80,136,000	80,136,000
Samaş	-	-	98,000,000	98,000,000
TOPLAM	1,106,629,947,450	769,926,491,043	474,589,607,000	2,351,146,045,493

(*) USAŞ için 32.014.8 milyon TL peşin tahsil edilmiştir. Ayrıca 10 yıl süre ile vergi sonrası kârın % 21'i alınacaktır.
(2 Temmuz 1991 itibarıyla)

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bilindiği üzere TÜSİAD 1986 yılında hazırlık safhasında bulunan özelleştirme çalışmalarına ışık tutmak ve konunun kamuoyunda daha geniş bir platformda tartışılmasına katkıda bulunmak amacıyla **Özelleştirme (KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları)** başlığını taşıyan bir rapor yayınlanmıştır. Söz konusu raporda TÜSİAD'ın serbest piyasa ekonomisi ve özelleştirme konusundaki şu görüşlerini tekrar hatırlatmada yarar bulunmaktadır:

- Ülkemizde piyasa ekonomisine geçiş yolunda bazı köklü adımların başarıya ulaşması ve kaynakların etkin dağılımının gerçekleştirilmesi için devletin sosyal ve stratejik nitelikte olmayan piyasalardan çekilmesi zorunludur. Bugün artık devletin birçok alanda özel sektöre öncülük etmesine ve sürükleyici rol oynamasına gerek kalmamış, verimsiz kamu kuruluşlarının piyasayı düzenleme fonksiyonlarını da yerine getirmedikleri ve büyük bir kaynak israfına yol açtıkları açıkça ortaya çıkmıştır. Özelleştirme bu açıdan piyasa ekonomisine geçişi amaçlayan ekonomik reform programının temel bir unsuru olarak görülmelidir.

- Özelleştirme programının başarısı için öncelikle kamuoyunun bu programın zorunluluğuna, kısa ve uzun vadeli yararlarına ve ideolojik-politik bir konu olmadığına inandırılması gerekir. Kamuoyu desteği, hem programın başarılı bir şekilde uygulanması hem de sürekliliği için zorunludur. Çünkü halkın büyük kesimi (işadami, yönetici, memur, küçük tasarruf sahibi vb.) yalnız gözlemci olarak kalmayıp çeşitli şekillerde programla yakından ilgili olabilecektir. Bu sebeple çeşitli araçlarla (kitle iletişim araçları, toplantılar, konferanslar, anketler vb.) bir taraftan kamuoyunun hazır olup olmadığı saptanmalı, diğer taraftan çeşitli kesimlerin programı benimsemeleri sağlanmalıdır.

Aynı zamanda hükümetin de bu programı yalnızca bir gelir kaynağı olarak görmeyip çok yönlü ekonomik ve sosyal sonuçlara ulaşmanın bir aracı olarak düşünmesi, ön hazırlıkların ve uygulama biçiminin bu amaca dönük olarak planlanması gerekir. Ayrıca

konunun ideolojik platformlara çekilmesinden kaçınılmalı ve toplumun tüm kesimlerince benimsenmesi sağlanılmalıdır.

TÜSİAD'ın bu görüşler doğrultusunda hazırlamış olduğu raporun üzerinden yaklaşık 5 yıllık bir süre geçmiştir. Elinizdeki rapor 1986 yılından günümüze değin özelleştirme uygulamalarındaki gelişmeleri kamuoyuna sunmak gayesiyle hazırlanmıştır. Aradan geçen süre içerisinde ülkemizde özelleştirme konusunda ne kadar yol alındığı, uygulamada ortaya çıkan sorunlar ve elde edilen sonuçlar bu rapor kapsamında incelenmiştir. Aşağıda ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarına ilişkin bazı genel değerlendirmeler ve öneriler yer almıştır.

ÖZELLEŞTİRMEDE HEDEF DEĞİŞİKLİĞİ

Ülkemizde özelleştirmenin temel amaçları Morgan Guaranty ile Wyvern Research Associate (WRA) firması tarafından üst düzey kamu görevlileri arasında yapılan bir anketle dayalı olarak belirlenmiştir. Bu anket ve araştırma sonucuna göre ülkemizde özelleştirmede birinci önemli amaç olarak "pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkan verilmesi", ikinci önemli amaç olarak ise "verimliliğin artırılması" saptanmıştır. Sözkonusu araştırmaya göre ülkemizde özelleştirme programının son amacı olarak da "devlete gelir sağlanması" belirlenmiştir.

Ülkemizde özelleştirme amaçları içerisinde göreceli olarak önem taşıyan amaçların zaman içerisinde giderek önemini kaybetmeye başladığı görülmüştür. Nitekim Dünya Bankası Türkiye Temsilciliği'nde görev yapan Sven B. Kjellström, Dünya Bankası tarafından Kasım-1990'da yayınlanan çalışmasında ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarına ilişkin şu eleştiriye yöneltmektedir:

"Türkiye'de özelleştirme uygulamalarında etkinliğin ve verimliliğin artırılması amacı geri plana itilerek özelleştirme stratejisi bütçe açıklarını finanse edecek bir durum almıştır." (Kjellström, 1990).

Kjelleström'e göre, daha önce belirlenen temel amaçlar sıralaması içerisinde göreceli olarak en az önem taşıyan amaç, zaman içerisinde giderek ön plana çıkmıştır. Ülkemiz açısından özelleştirmenin temel hedefi serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak olmalıdır.

KAMU KESİMİ GENİŞLEMeye DEVAM EDİYOR

Özelleştirme, en geniş anlamda milli ekonomi içerisinde piyasa ekonomisini güçlendirecek ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak tüm uygulamaları içermektedir. Devletin mal ve hizmet üreten işletmelerinin, yani KİT'lerin özel kesime devri, özelleştirme politikasının sadece bir yönünü oluşturmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında ülkemizde geçtiğimiz on yıl içerisinde açık bir paradoks yaşandığını görüyoruz. Bir tarafta, devletin rolü ve fonksiyonlarını küçültmeye çalışan bir hükümet, diğer tarafta ise bunun tam aksine genişlemeye devam eden kamu kesimi... İstatistik veriler kamu kesiminin 1980 sonrası dönemde hızla büyüdüğünü çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. Genel ve katma bütçeli idareler yanı sıra mahalli idareler ve KİT harcamaları ve özellikle **bütçe dışı fonlardan** yapılan harcamalar son on yıl içerisinde önemli artışlar göstermiştir.

Devlet niçin büyüyor? Kamu kesimi niçin genişlemeye devam ediyor? Bu çerçevedeki sorulara cevaplar bulmak gereklidir. Devletin büyümesinin en önemli nedeni 1980 sonrası dönemde ekonominin aşırı ölçüde politize olmasıdır. 1980 sonrası dönemde, ekonomik yapı ve kurumlar da önemli ölçüde bozulmuştur. Devletin büyümesi, yani kamu harcamalarının artması demek, vergi yükünün de zaman içerisinde zorunlu olarak artması anlamına gelmektedir. Devletin harcamalarının artmaya devam etmesi serbest piyasa ekonomisi mantığı ile çelişir. Kamu harcamalarının artması finansmanı yönünden değerlendirildiğinde başlıca şu sonuçlar doğurur:

1. Vergileyerek harcamak: Kamu harcamaları esasen vergi gelirleri ile finanse edilir.

Hükümetler kamu harcamalarının bütünüyle vergilerle finanse edilmesinden kaçınırlar. Sonuç olarak, vergi yükünün, kamu harcamalarının artış oranından daha az bir oranda artış göstermesi bütçe açıklarının temel nedenidir. Ülkemizde de bütçe açıklarının kronikleşmesinin temel nedeni esasen budur.

Vergileyerek harcamanın önemli bir sonucu da ekonomik büyüme üzerinde doğurduğu olumsuz etkilerdir. Vergiler, müteşebbislerin yatırım arzuları, toplam tasarruflar, çalışma gayreti ve prodüktivite üzerinde olumsuz etkiler gösterirler. Bu, sonuç olarak toplam piyasa üretiminin, yani GSYİH'daki artışın yeterince olmaması ve hatta azalması asonucunu doğurabilir.

2. Vergilemeden harcamak: Kamu harcamalarının -her ne türde olursa olsun- artırılması siyasal iktidara yeniden seçilebilme şansı sağlar. Siyasal iktidar, oy kaybını en aza indirmek için kamu harcamalarının vergi-dışı kaynaklara başvurmak suretiyle finanse edilmesine çalışır. Vergi dışı kaynakların başlıcaları ise emisyon ve borçlanmadır. Türkiye'de maalesef politik konjonktür onu göstermektedir ki, siyasal iktidarlar öteden beri bir seçim ekonomisi stratejisi izlemişlerdir. Seçim dönemlerinde kamu harcamalarının artırılması ve bunun özellikle karşılıksız kağıt para basmak ve/veya borçlanma yoluyla finansmanı, içinde yaşadığımız ekonomik sorunların temel kaynağını oluşturmuştur.

Kamu harcamalarının artması, ister vergilerle, isterse vergi dışı gelirler ile finanse edilsin milli ekonomi üzerinde olumsuz sonuçlar doğurur. Şüphesiz, devletin belli ölçüde ekonomiye müdahale etmesi, tanzim ve teşvik edici rol oynaması kaçınılmazdır. Önemli olan devletin ne yapması ve ne yapmaması gerektiğinin iyi tesbit edilmesidir. "Devletin görevi ve fonksiyonları ne olmalıdır?" sorusu bir ülkenin ekonomik kalkınmada bulunduğu aşama ile yakından ilgilidir. Kalkınmanın başlangıcında devletin altyapı yatırımları yanısıra KİT'ler oluşturmak suretiyle işletmecilik yapması, bu suretle özel sektörü yönlendirici ve teşvik edici rol oynaması uygun olabilir. Ancak, kalkınmanın ileri aşamalarında devletin yavaş yavaş ekonomik faaliyetlerden çekilmesi, ekonomiye olan müdahalelerin en aza indirilmesi gereklidir. İktisadi kalkınmanın bu şekilde güven içeri-

sinde devamlılık kazanması için devletin iç ve dış güvenliğin sağlanması, adaletin temini, barajlar, limanlar, hava limanları, telekomünikasyon sistemleri, karayolları, demiryolları, su yolları, su kanalları vb. gibi altyapı tesislerinin oluşturulması dışında ekonomik faaliyetlerden kaçınması gereklidir. **Özelleştirme bu açıdan piyasa ekonomisine işlerlik kazandırabilecek ve kamu kesiminin milli ekonomi içerisinde etkinliğini azaltacak temel politikadır.**

ÖZELLEŞTİRMEDE NE KADAR YOL ALINDI?

Özelleştirme herşeyden evvel bir zamanlama ve planlama meselesidir. Özelleştirmenin başarısı için yapılacak işlemlerin önceden iyi tesbit edilmesi ve planlı bir şekilde programın yürütülmesi gereklidir.

Özelleştirme uzun dönemli bir strateji olarak ele alınmalıdır. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze değin oluşturulmuş çok sayıda kamu iktisadi teşebbüsünü birden elden çıkarmak o kadar kolay bir iş olarak görülmemelidir. Bu açıdan özelleştirme tedricen uygulanmalıdır. Ancak ne var ki Türkiye'de geçen altı-yedi yıl içerisinde hala özelleştirelim mi, özelleştirmeyelim mi?" tartışmaları yapılagelmektedir. Özelleştirme konusunda uzun süren hazırlık çalışmalarına rağmen hala önemli bir mesafe katedilmiş değildir. Türk ekonomisinin dar boğazdan çıkması için en önemli basamaklardan biri özelleştirmedir.

Özelleştirmenin hızlandırılması ve bu yönde mesafeler katedilebilmesi için özelleştirme programını yürüten Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'na, siyasal iktidarın baskı ve müdahalelerinin dışında daha rahat ve kolay karar alabilme ve uygulayabilme imkanı sağlanmalıdır. Özelleştirme sadece ANAP iktidarı döneminde geliştirilmiş bir düşünce değildir. Daha önce 1950'li yıllarda Demokrat Parti iktidarı da özelleştirmeye hükümet programında yer vermiş, ancak bunun uygulanmasını gerçekleştirememiştir. Hatta bu dönemde KİT sayısında ve yatırımlarında azalma yerine artış olmuştur. Esasen KİT'ler Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze siyasal iktidarlar tarafından politik yandaşlara iş

sağlanmasında birer araç olarak görülmüşlerdir. Bu görüş çerçevesinde özelleştirmeye taraftar olan hükümetlerin dahi bunu uygulamada ciddi güçlüklerle karşılaşabileceklerini söylemek mümkündür. Kısaca, özelleştirme programını hızlandırmak için KOİ'ye bağımsız karar alabilme ve uygulayabilme imkanı sağlanmalıdır.

ÖZELLEŞTİRME PROGRAMI HALKIN BİLGİSİ DAHİLİNDE YÜRÜTÜLMELİDİR

Ülkemizde özelleştirme programı ve stratejisinin kamuoyuna bütün yönleriyle açık ve net bir şekilde sunulduğunu söylemek mümkün değildir. Özelleştirme hazırlık çalışmalarını yürütmekle görevlendirilen Morgan Guaranty Bank'ın hazırlamış olduğu master planın, bunun dışında tekstil, gübre ve çimento sektörlerinde ayrı ayrı yabancı danışman firmalara hazırlattırılan raporların basında ve kamuoyunda yeterince tartışılmadığı söylenebilir. Kaldı ki kapalı kapılar ardında hazırlattırılan bu raporların konuyla ilgilenen akademisyen, uzman kişi ve kuruluşlardan saklanması anlamak mümkün değildir. Üstelik bilinçli olarak, bu yabancı danışmanlık firmalarının yaptıkları hizmetler karşılığı ödenen paranın miktarı da maalesef kamuoyunun bilgisi dışında tutulmuş ve böylece basında çeşitli spekülasyonların yaratılmasına da fırsat ve ortam yaratılmıştır.

Morgan Guaranty firmasına astronomik bir rakam ödenerek hazırlattırılan master planın bir kısmı ve özeti DPT tarafından Türkçe'ye çevrilmiş, ancak bunun dahi ilgili kişi ve kuruluşlara verilmesinden adeta çekinilmiştir. Öte yandan özelleştirme öncesinde hazırlanan "Information Memorandum"ların da yine konu ile ilgilenen kişi ve kuruluşlardan gizlenmesini anlamak mümkün değildir. Şunu tekrar hatırlatmakta yarar görüyoruz: **Halkın desteğini kazanmamış bir programı uygulamak ve bunda başarı sağlamak mümkün değildir.** Bu nedenle, özelleştirmeden sorumlu KOİ Başkanlığı'nın "açıklık" ve "şeffaflık" içerisinde çalışmalarını sürdürmesi önem arz etmektedir. Bu idare bünyesinde enformasyon akışını sağlayacak bir birim oluşturulmasında yarar bulunmaktadır.

ÖNCELİK (PRIORITY) SORUNU

Öncelik meselesi, özelleştirme programının başarısı için üzerinde titizlikle durulması gereken bir husustur. Özelleştirmede şu iki konuda önceliklerin iyi tesbit edilmesi gereklidir:

- Öncelikle özelleştirilecek KİT'lerin seçimi;
- KİT hisse senetlerinin ve/veya varlıklarının satılacağı kişi ve/veya kurumların tesbiti,

Birinci konu, mevcut kamu iktisadi teşebbüsleri arasında hangilerinin daha önce özel kesime devredileceğinin tesbiti ile alakalıdır. Şüphesiz, KİT'lerin özelleştirilmesi, ülkenin ekonomik yapı ve gelişmişlik seviyesi ile içinde bulunulan ekonomik ve politik konjonktür ile yakından alakalıdır. Konuya ülkemiz açısından bakıldığında şu genel değerlendirmeyi yapmak mümkündür. Ülkemizde KİT'lerin bazıları, ekonomik, sosyal ve stratejik önemleri itibariyle kamu mülkiyetinde kalma konumlarını sürdürmeleri gerekli olan kuruluşlardır. Bazıları ise tarihi görevlerini tamamlamış, faaliyetlerinin devamında devlet ve ülke için yararlı olma fonksiyonlarını yitirmiş kamu iktisadi teşebbüsleridir.

Morgan Bank tarafından hazırlanan master planda ülkemizdeki KİT'ler "ekonomik yaşayabilirlik" ve "yatırım gereksinimleri" olmak üzere iki kritere dayalı olarak analiz edilerek öncelik sırası saptanmıştır. Ülkemizde özelleştirme uygulamalarında Morgan Bank'ın öncelik sırası önerisi kısmen geçerli olmuştur.

Öncelik meselesi ile ilgili olarak ikinci husus KİT'lerin kimlere "öncelikle" satılacağıdır. Özelleştirmede potansiyel alıcılar,

- kişisel yatırımcılar,
- kurumsal yatırımcılar,
- şirket çalışanları,
- yabancılar,
- yabancı ülkede çalışan Türk vatandaşları,

- şirketin bulunduğu yöre halkı

şeklinde gruplandırılabilir. KİT hisse senetlerinin yukarıda belirtilen gruplardan hangisine öncelikle satılacağı önem arz etmektedir. Öncelik konusu ile ilgili olarak Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği'nin 18. maddesinde şu hüküm bulunmaktadır:

"Hisse senetleri satışında çalışanlara öncelik ve özel şartlar getirilmesine kurul karar verebilir. Yöre halkına da buna benzer kolaylıklar tanınabilir."

Ülkemizde ileride de belirtileceği üzere, özelleştirme kanununun çok iyi düzenlenmemiş olması uygulamada bu konuda bazı önemli sorunları gündeme getirmiştir. 3291 sayılı kanunda KİT hisse senetlerinin "kime" satılacağı hususunda bir hüküm mevcut değildir. 2983 sayılı kanunda ve buna dayanılarak çıkarılan KOF Yönetmeliği'nde ise satışın "hakiki ve hükmi şahıslara" yapılacağı şeklinde çok genel bir ifade kullanılmıştır. Nitekim, özelleştirme ile ilgili mevcut yasalarda konunun iyi bir şekilde düzenlenmemiş olması bazı KİT'lerin satışında sorunlar ortaya çıkarmıştır.

SOSYAL ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASI VE ESOP

Özelleştirme politikasının başarılı olabilmesi için KİT hisse senetlerinin gelir ve serveti düşük olanlarca satın alınması için çeşitli tedbirler alınmalıdır. Servetin geniş kitlelere yayılması bu şekilde bir **"Sosyal Özelleştirme Politikası"** uygulamakla mümkün olabilir.

KİT hisse senetlerinin çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine belli avantajlarla satılması bu kesimlere bir gelir transferi anlamına gelir. Böylece özelleştirmeye sosyal bir mahiyet yüklenmesi ile, kısaca "Sosyal Özelleştirme Politikası" vasıtasıyla bir taraftan KİT'lerde verimlilik oranı yükseltilirken diğer taraftan verimlilik artışının düşük gelir gruplarına aktarılması sağlanır. Gerçekten de, daha geniş bir kesimin (işçi, yönetici ve küçük tasarruf sahipleri) kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetine ortak edilmesi,

gelir dağılımı üzerinde olumlu etkide bulunurken, aynı zamanda mülkiyet ve emek faktörlerini birleştirerek iş anlaşmazlıklarını azaltır ve verimliliği yükseltir.

Sosyal özelleştirme politikası **ESOP (Employee Stock Ownership Plan)**, adı verilen bir program ile gerçekleştirilir **Çalışanlara Hisse Senedi Satış Planı** olarak adlandırılacak ESOP, ABD'nde ve diğer bazı gelişmiş ülkelerde ekonomik demokrasinin gerçekleştirilmesi yönünde giderek yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır.

Ülkemizde ilk halka arz örneği olan TELETAS'ta ESOP planı uygulanmış ve bu yönde başarılı sonuçlar elde edilmiştir. TELETAS örneğinde çalışanların hisse senedi sahibi olabilmeleri için çeşitli özendirici tedbirler alınmıştır. TELETAS'ın toplam arz edilen % 22 kamu hissesinde özelleştirmeden sonra çalışanlar % 36.9 pay sahibi olmuşlar ve bunun sonucu olarak kendilerini temsilen bir personeli şirket yönetim kuruluna sokmuştur. Bu açıdan, TELETAS özelleştirilmesinde, çalışanların yönetime katılması şeklinde bir amaç da bir ölçüde gerçekleştirilmiş bulunmaktadır.

YABANCI DANIŞMANLAR KONUSU

Ülkemizde özelleştirme hazırlık çalışmalarının yapılmasında ve daha sonra şirketlerin özelleştirilmesinde önemli ölçüde yabancı danışman firmalardan yararlanılmıştır. Şüphesiz, özelleştirme sürecinde satış işleminin gerektirdiği çok yönlü çalışmalarda yabancı danışman firmaların deneyimlerinden istifade etmek doğru bir yaklaşımdır. Ancak Türkiye'de "yabancılar en iyisini yapar" şeklinde yanlış bir imaj yaratılmıştır. Oysa bir konu hakkında fikir oluşturabilmek için önce o konuyla direkt ilgili kişi ve kurumlardan bilgi alınması daha doğru ve rasyoneldir. Özelleştirme hazırlık çalışmaları adeta "kapalı kapılar ardında" yürütülmüş, bu çalışmalarda üniversite, işçi ve işveren sendikaları, sermaye piyasası vb. kurumlardan çalışan uzmanlardan yararlanmak ihtiyacı hissedilmemiştir. Yabancıların özelleştirme konusunda stratejinin oluşturulması yönünde teknik bilgilerden istifade edilirken, tarihsel geçmişi Cumhuriyetin kurulması ile özdeşleşmiş bulunan KİT'lerde rehabilitasyon ve reorganizasyon çalışmalarında daha önce görev

yapmış uzman kimselerin bilgi ve deneyimlerinden yararlanmak gereği duyulmamıştır. KİT'lerin özelleştirme stratejisinin 5-6 ay içerisinde yabancılara hazırlattırılan raporlar ile gerçekleştirilmesi konusu çeşitli kesimlerce eleştirilmiştir.

YABANCILARA SATIŞ KONUSU: "ÖZELLEŞTİRME Mİ YABANCILAŞTIRMA MI?" TARTIŞMALARI

Özelleştirmeyi "devlet elden gidiyor", "milli tesislerimizi yabancılara satıyorlar" şeklinde slogan düzeyinde değerlendirmek doğru değildir. Yabancı sermayenin ülkeye akışını hızlandırmak açısından özelleştirme politikasından bir araç olarak yararlanılabilir. Bu konuda önemli olan öncelik sırasını iyi tespit etmektir. KİT'ler öncelikle halka, yani millete ve KİT çalışanlarına devredilmelidir. Açıktır ki ülkemizde KİT'lerin milli ekonomi içerisinde payı niceliksel olarak küçümsenmeyecek düzeydedir. Tüm KİT'leri halka ve çalışanlara satmak suretiyle özelleştirmek mümkün değildir. Bu nedenle, yurt içindeki kişisel ve kurumsal yatırımcılar yanısıra yabancılara satış üzerinde önemle durulmalıdır. Bu konuda önemle belirtilmesi gerekli husus KİT'lerin yabancılara satışında hisse senetlerinin ve/veya aktiflerin bütünüyle blok halinde satışından kaçınılmasıdır. Ülkemizde şu ana kadar yapılan uygulamalarda "yabancılara satış" konusu geniş eleştirilere neden olmuştur. ÇİTOSAN ve USAŞ'ın satışı mahkemelik olmuştur. Bu gelişmeler gelecekte yabancılara satış konusunda şüphesiz olumsuz bir etki yaratabilecektir. ÇİTOSAN ve USAŞ'ın satışındaki başarısızlığı yabancılara satıştan ziyade şu iki hususa bağlamak daha doğru olur.

1. Mevcut özelleştirme ile ilgili hukuksal normlardaki eksiklikler,
2. Satış fiyatının tespitinde ortaya çıkan sorunlar.

3291 sayılı özelleştirme kanununda satışın kimlere yapılabileceğine ilişkin bir hüküm mevcut değildir. 2983 sayılı kanunda ise KİT hisse senetlerinin hakiki ve hükmi şahıslara satılacağı belirtilmiştir, bunun "yerli" hükmi ve hakiki şahıslara mı yoksa "yabancı" hakiki ve hükmi şahıslara mı olacağı belirtilmemiştir. KOF yönetmeliğinde ise yine ya-

bancılara satış hususunda bir hüküm mevcut değildir. Bilindiği üzere ÇİTOSAN ve USAŞ özelleştirme kapsamına 54 sayılı TKKOK kararıyla alınmıştır. Söz konusu kararda aynen şu ifade yer almaktadır.

"... özelleştirme kararı alınan bağlı ortaklıklar ve iştiraklerdeki kamu hisselerinin öncelikle çalışanlarına, yöre halkına, küçük tasarruf sahiplerine, yurt dışındaki işçilerimize, halka satılmasına" karar verilmiştir."

Açıktır ki TKKOK kararında yabancılara satış konusunda bir ifade yer almamaktadır. Nitekim, Ankara 1. İdare Mahkemesi bu yüzden ÇİTOSAN ve USAŞ özelleştirilmesi ile ilgili olarak yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

İkinci olarak yabancılara yapılan blok satış uygulamalarında şirketin satış fiyatının tesbiti önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Ülkemizde özelleştirme hazırlık çalışmalarını sürdüren Morgan Guaranty firması hazırladığı raporda satış fiyatının tesbitinde en güvenilir ve doğru yöntemin "indirgenmiş nakit akışı yöntemi" olduğunu savunmaktadır.

Ülkemizde bu yönteme dayalı olarak USAŞ'ın satış fiyatı 1984 Aralık ayı verileri kullanılarak 64 milyon ABD Doları olarak hesaplanmıştır. USAŞ yaklaşık 4 yıl sonra ise 14.450 bin ABD Doları karşılığı 32.014.8 milyon TL. peşin olarak satılmıştır. Satış sözleşmesinde ayrıca 10 yıl süre ile vergi sonrası kârın % 21'inin alınacağı belirtilmiştir.

ÇİTOSAN ve USAŞ'ın satışında basında yeralan tartışma ve eleştiriler kamuoyu üzerinde "milli tesislerimizin yabancılara satışı", "devlet elden gidiyor" vb. şekilde yanlış bir imaj uyandırmıştır.

Tekrar belirtmek gerekir ki özelleştirmede KİT hisse senetlerinin veya aktiflerinin yabancılara satışını "Yabancılaştırma" olarak algılamak doğru değildir. Ülkemizde mevcut KİT'lerin tümüyle yerli kişisel ve kurumsal yatırımcılara, şirket çalışanlarına satışı mümkün değildir. Bu açıdan bazı KİT'lerin yabancı ülkelerdeki yatırımcılara direkt olarak sa-

tışında bir sakınca yoktur. Yabancılar satış işlemlerinde şu hususlara dikkat edilmelidir:

- Yeni teknoloji transferi,
- Yabancı yatırımcının ülkemize ihracat ve döviz kazandırma potansiyeli,
- Özelleştirme sonrasında sektörde tekelleşme olup olmayacağı durumu,
- Yabancı şirketin satışından belli bir süre sonra bir kısım hisselerini halka ve şirket çalışanlarına arz etmesi hususu.

Bunların dışında uluslararası düzeyde ilgi çekebilecek bazı KİT hisselerinin (örneğin PETKİM) uluslararası sermaye piyasalarında satışa arz edilmesi hususunda da gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

HUKUKSAL SORUNLAR

Ülkemizde özelleştirme ile ilgili olarak Anayasa'da mevcut hiçbir hukuksal norm bulunmamaktadır. Özelleştirme ile ilgili yasalar da maalesef iyi bir şekilde düzenlenmemiştir ve önemli eksiklikler içermektedir. 3291 sayılı Özelleştirme Kanunu, ülkemizde alışılmış kanun yapımından farklı bir şekilde hazırlanmıştır. Bu kanun ile Merkez Bankası Kanunu, Bankalar Kanunu ve Sermaye Piyasası Kanunu'nun bazı hükümlerinde değişiklikler yapılmış, kanunun 13-16 maddelerinde ise özelleştirme ile ilgili hükümler yer almıştır. Son derece önemli olan böyle bir konuda özelleştirme ile ilgili hükümlerin 4 madde içerisinde sıkıştırılmış olması doğru değildir. Bununla birlikte 3291 sayılı kanunda özelleştirmeye ilişkin düzenlemelerin fazlasıyla açık, anlaşılır ve yeterli olmadığı anlaşılmaktadır.

3291 Kanun tamamen yürürlükten kaldırılarak yeni bir özelleştirme kanununun yürürlüğe konması kaçınılmaz olmuştur. Aynı şekilde 233 sayılı KHK ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun'un da bu çerçevede gözden geçirilmesi gereklidir.

Daha önce de belirtildiği üzere yürürlükteki 3291 sayılı yasada, özelleştirmede satışın kimlere yapılacağı hususunda bir hüküm mevcut değildir. Sadece 2983 sayılı yasada ve buna dayanılarak çıkarılan Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği'nde satışın "Hakiki ve Hükmi Şahıslara" yapılacağına dair bir ifade yer almaktadır.

Öte yandan, özelleştirme ile ilgili mevcut yasalarda, özelleştirme karar ve yürütme organı ve bunların görevleri konusunda çelişkili ifadeler yer almaktadır.

Günümüze değin özelleştirme ile ilgili karar alma hususunda başlıca şu organlar yetkili kılınmışlardır:

- Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (EİYKK),
- Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK),
- Bakanlar Kurulu,
- Yüksek Planlama Kurulu, (YPK),
- Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı

Mevcut 2983 sayılı kanun, 233 sayılı KHK, 3291 sayılı kanun, 2953 sayılı yasada değişiklik öngören 414 sayılı KHK ve son olarak da 3701 sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un birlikte ele alınarak özelleştirme karar ve yürütme organının açık ve net bir şekilde belirlenmesi gereklidir. Yeni yürürlüğe konacak özelleştirme yasasında özelleştirmenin;

- amacının,
- yöntemlerinin,
- satışta öncelik sırasının,
- özelleştirme ile ilgili organların görev ve işleyişlerinin,
- özelleştirme ile sağlanacak gelirin ne şekilde kullanılacağı vb. hususların açık ve net bir şekilde yer alması sağlanılmalıdır.

ÖZELLEŞTİRMEDE İSTİHDAM SORUNU...

Özelleştirme konusuna yöneltilen eleştirilerden birisi de istihdam konusunda ortaya çıkmaktadır. KİT'lerdeki aşırı istihdam ya da, daha doğru bir ifadeyle gizli işsizlik gerçeği, özelleştirme sonrasında, istihdam edilen bir kısım işgücünün işine son verilmesi sonucunu doğurabilecektir. Aynı sorun verimsiz ve zarar eden KİT'lerin tasfiyesi halinde çok daha büyük boyutlara varabilecektir. Bu konuda başlıca şu önerilerin dikkate alınmasında yarar görüyoruz:

1- Özelleştirilen işletmelerde çalışanlar için özel bir kıdem tazminatı yasası çıkarılmalı ve bu yasa çerçevesinde uygun şart ve koşullarla fazla işgücü eritmeye çalışılmalıdır. Esasen 1475 sayılı İş Kanunu gereğince oluşturulması öngörülen "Kıdem Tazminatı Fonu" ile ilgili olarak bugüne değin yasal düzenleme yapılmamıştır.

2- Yine özelleştirilen işletmelerde çalışanlar için erken emeklilik öngören bir yasa yürürlüğe konulması da işgücü fazlasının ortadan kaldırılmasında yararlı olacaktır. Önemle belirtelim ki işgücün fazlası eritmek istenirken, kalifiye işgücünün işten ayrılmaması için gerekli önlemler alınmalıdır.

3- Ayrıca istihdam sorununun çözümü için sadece özelleştirme kapsamında bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri çalışanları için bir işsizlik sigortası uygulaması başlatılabilir.

ÖZELLEŞTİRME DANIŞMA KONSEYİ OLUŞTURULMASI

Daha önce TÜSİAD tarafından hazırlanan özelleştirme raporunda, özelleştirme ile görevli idareye yön verecek çeşitli kesimlerden (işçi ve işveren sendikaları, üniversiteler, Sermaye Piyasası vb.) oluşan bir Danışma Konseyi'nin ya da Kurulu'nun oluşturulması önerisi yer almıştır. Bu Kurul'un fonksiyonu, programın salt politik endişelerle yozlaştırılmamasını ve çeşitli kesimlerin görüş ve önerilerinin dikkate alınmasını sağlayacak tavsiye kararlarını almak olacaktır. Yine, önceki TÜSİAD raporunda yer alan şu önerinin

de dikkate alınması gereğine yeniden işaret etmek istiyoruz: "Özelleştirme ile görevli İdare ve Konsey'de görev yapan kişilere belli süreyle (10 yıl) özelleştirilen kuruluşlarda görev alma yasağı getirilmeli, böylece görevlilerin her türlü şaibeden uzak çalışmaları sağlanmalıdır". Ülkemizde halen özelleştirme ile görevli idarede daha önce çalışmış veya halen çalışmakta olanların KİT'lerde Yönetim Kurulu Başkanlığı ve üyelikleri, vb. görevlerde bulundukları bilinmektedir.

ÖZELLEŞTİRME YERİNE "ÖZERKLEŞTİRME" ALTERNATİF Mİ?

Özelleştirmenin temelinde esasen özel teşebbüslerde kâr dürtüsünün kamu teşebbüslerine oranla daha güçlü olduğu ve bu nedenle "etkinlik" ve "verimlilik" kriterleri açısından kamu teşebbüslerine oranla daha üstün olduğu inancı yatmaktadır. Bunun gerçekten böyle olup olmadığı esasen amprik çalışmalara ihtiyaç gösterir. Altını çizerek belirtelim ki mevcut amprik çalışmaların hemen tamamı mal ve hizmetlerin özel kesimce daha etkin ve daha ucuza sunulduğunu ortaya koymaktadır.

Özerkleştirme ile hükümetlerin KİT'ler üzerindeki baskı ve müdahalelerinin ortadan kaldırılması ve KİT'lerin üst yönetiminin, yani genel müdürlerin seçilmesi ve atanması ile yönetim kurullarının oluşumunda hükümetlerin müdahalelerinin en aza indirilmesi görüşü yıllardır ülkemizde pek çok kişi ve kurum tarafından hazırlanan kitap-rapor vb. dökümanlarda savunulmuş, ancak bu konuda en ufak bir yol bile katedilememiş, aksine KİT yönetimleri daha da politize olmuştur. Genel müdürler adeta, iktidarların değişmesi ile orantılı bir şekilde değişiklik göstermektedir. Genel müdürlerin atanması yanı sıra, yönetim, denetim ve danışma kurullarının oluşumu da tamamen politik tercihlere dayalı olarak gerçekleştirilmektedir.

Bunun dışında, KİT'lerin yönetim yapılarında aşırı merkezîyetçiliğin egemen olması da bilinen bir gerçektir. Aşırı merkezîyetçiliğin ortadan kaldırılarak, KİT'e bağlı, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin yöneticilerinin kendilerinin karar verme serbestisine sahip olmaları yolunda da bir mesafe katedilememiştir.

Bu açılardan, özerkleştirmenin özelleştirmenin alternatifi olarak düşünülmesi doğru değildir.

KİT'lerin daha etkin ve verimli kuruluşlar haline getirilmelerinde temel koşul, bu kuruluşların fiyat, üretim, yatırım ve istihdam politikalarının belirlenmesinde hükümetlerin müdahalesini ortadan kaldırmak ve "özerk" olmalarını sağlamaktır. **Bu özerkliğin en etkin ve başarı ihtimali en yüksek yöntemi ise "özelleştirme"dir. Özelleştirme, KİT'lerin ve genel olarak tüm ekonominin modernize ve rasyonalize edilmesinin etkin bir yöntemi ve bu amaca yönelik politikalar demetinin vazgeçilmez bir unsuru olarak değerlendirilmelidir. Ülkemizde KİT sorununa bu şekilde özelleştirme yoluyla köklü bir çözüm bulunmadan, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak mümkün değildir.**

Bütün bunlara rağmen şu gerçeği de kabullenmek gerekir. Ülkemizde bugün için özelleştirilemeyecek veya özelleştirilmesi çok uzun bir zamanı kapsayacak olan KİT'ler mevcuttur. Özellikle KİT'ler içerisinde Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) statüsünde olan işletmelerin tamamen özelleştirilmesi kolay değildir. Örneğin PTT, TEK, TCDD gibi kuruluşlar bu çerçevede belirtilebilir. Bu şekilde kısa dönemde özelleştirilmesi mümkün görülmeyen işletmeler için ne yapılmalıdır? Bu tür kuruluşların devlet elinde daha etkin ve verimli kuruluşlar haline getirilmesi için ne tür önlemler alınmalıdır?

KİT'lerin rehabilitasyonu, reorganizasyonu ve özerkleştirilmesi yönündeki çalışmaların başlangıcı, hemen hemen KİT'lerin kuruluş yıllarına kadar uzanmaktadır. KİT'lerin reorganizasyonu ve rehabilitasyonu çalışmaları 1930'lu yıllardan itibaren Türkiye'nin ekonomik ve siyasi gündeminden hiç çıkmamış; her hükümet programında KİT sorununa nasıl çözüm getirileceğine ilişkin hükümler yer almış, bu amaçla bir çok kanun, tüzük, yönetmelik, vb. çıkarılmış, ayrıca çeşitli komisyonlar, komiteler, reform kurulları vb. oluşturulmuştur. Bütün bunlara rağmen KİT sorunu çözülememiş ve her geçen gün KİT'ler Türk ekonomisini kemiren ve özellikle Türk sanayiini olumsuz bir yapılanmaya sevkeden kurumlar durumuna gelmişlerdir.

O halde ne yapmalı?

Özelleştirilemeyecek veya özelleştirilmeleri uzun zaman alacak KİT'lerin revitalizasyonu ve rehabilitasyonu için başlıca şu öneriler dikkate alınmalıdır.

1. Yapılacak ilk iş bir **KİT Reorganizasyon ve Rehabilitasyon Kurulu** oluşturmaktır. Kurul'da; Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı'nda Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ilgili birimlerde görevli uzmanlar yanısıra, üniversitelerden bilim adamları ile üst kademe KİT yöneticileri ve bir TUSİAD temsilcisi görev almalıdır. Bu kurulun temel görevi KİT sorunlarının tesbiti, bunların çözümüne yönelik fikirler geliştirilmesi ve KİT'lerle ilgili olarak yeni bir reorganizasyon modeli oluşturulmasıdır.

2. KİT'lerin revitalizasyonu ve rehabilitasyonu için başarı, iyi bir reorganizasyon modeline dayalıdır. Aşağıda ayrıntıları açıklanan kısaca SEKHOL Modeli olarak adlandırılabilir. dırılabilir bir oluşum ile yeni bir reorganizasyona geçilebilir.

3. KİT'lerin revitalizasyonu ve rehabilitasyonu programı çerçevesinde KİT'lerin serbest piyasa ekonomisine entegrasyonu yönünde yasal düzenlemeler yürürlüğe konmalıdır. KİT'lerin fiyat, üretim, yatırım ve istihdam politikalarının kendileri tarafından belirlenmesi, hükümetlerin bu konudaki müdahalelerinin en asgariye indirilmesi sağlanmalıdır.

SEKTÖREL KİT HOLDİNGLERİ (SEKHOL) MODELİ

Halen yürürlükte bulunan 233 sayılı KHK'de yer alan organizasyon modeli yerine SEKHOL Modeli uygulanabilir. Yeni reorganizasyon modelinin esaslarını aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz: (Bkz: Şekil 1)

SEKHOL Modeli'nde "Kamu İktisadi Teşebbüsü" deyimini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası devlete ait olan ve anonim şirket şeklinde organize edilmiş kuruluşları ifade et-

mektedir. SEKHOL Modeli'nde halen yürürlükte bulunan 233 sayılı KHK'deki "İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT)" ve "Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK)" ayırımı yapılmamış, tüm kamu iktisadi teşebbüsleri "**Sektörel KİT Holdingi**" adı altında sektörler itibariyle holding şeklinde organize edilmişlerdir. 233 sayılı KHK'de yer alan Bağlı Ortaklık tanımına da bu model içerisinde yer verilmemiştir. Model'de sektörel KİT holdinglerinin, sermayelerinin en az yüzde onbeşine, en çok yüzde ellisine sahip olduğu anonim şirketler de **İştirak** olarak adlandırılmaktadır. SEKHOL Modeli'nde yer alan bu iştirak tanımı 233 sayılı KHK'de yer alan iştirak tanımından farklı değildir. SEKHOL Modeli'nde yine 233 sayılı KHK'de yer alan ve "Müessese" adı verilen birime de yer verilmemiştir. Model'de anonim şirketler işletme ve fabrikalardan oluşmaktadır. Bir diğer deyişle, SEKHOL modelinde "işletme" veya "fabrika" deyimini anonim şirketlerin mal ve hizmet üreten alt birimleridir.

SEKHOL Modeli'nde tüm Sektörel KİT Holdingleri direkt olarak Başbakanlığa bağlı bulunmaktadır. Bakanlıkların KİT'ler üzerindeki denetim ve gözetim yetkileri tamamen kaldırılmış, bunun yerine Başbakanlık makamına karşı direkt sorumlu olacak **SEKHOL Genel Müdürlüğü** oluşturulmuştur.

Modelimizde KİT'ler ile ilgili en üst karar organı **KİT Yüksek Kurulu**'dur. Bu kurulun temel görevleri şunlar olmalıdır:

- Mevcut Sektörel KİT Holdinglerinin verimli ve kârlı olarak çalıştırılması yönünde esasları ve işletme politikalarını belirlemek,
- Gerice yörelerde sektörel KİT holdinglerine bağlı yeni anonim şirketler kurulmasına karar vermek.
- Mevcut sektörel KİT Holdinglerinin özelleştirilmesine ve/veya tasfiyesine karar vermek.

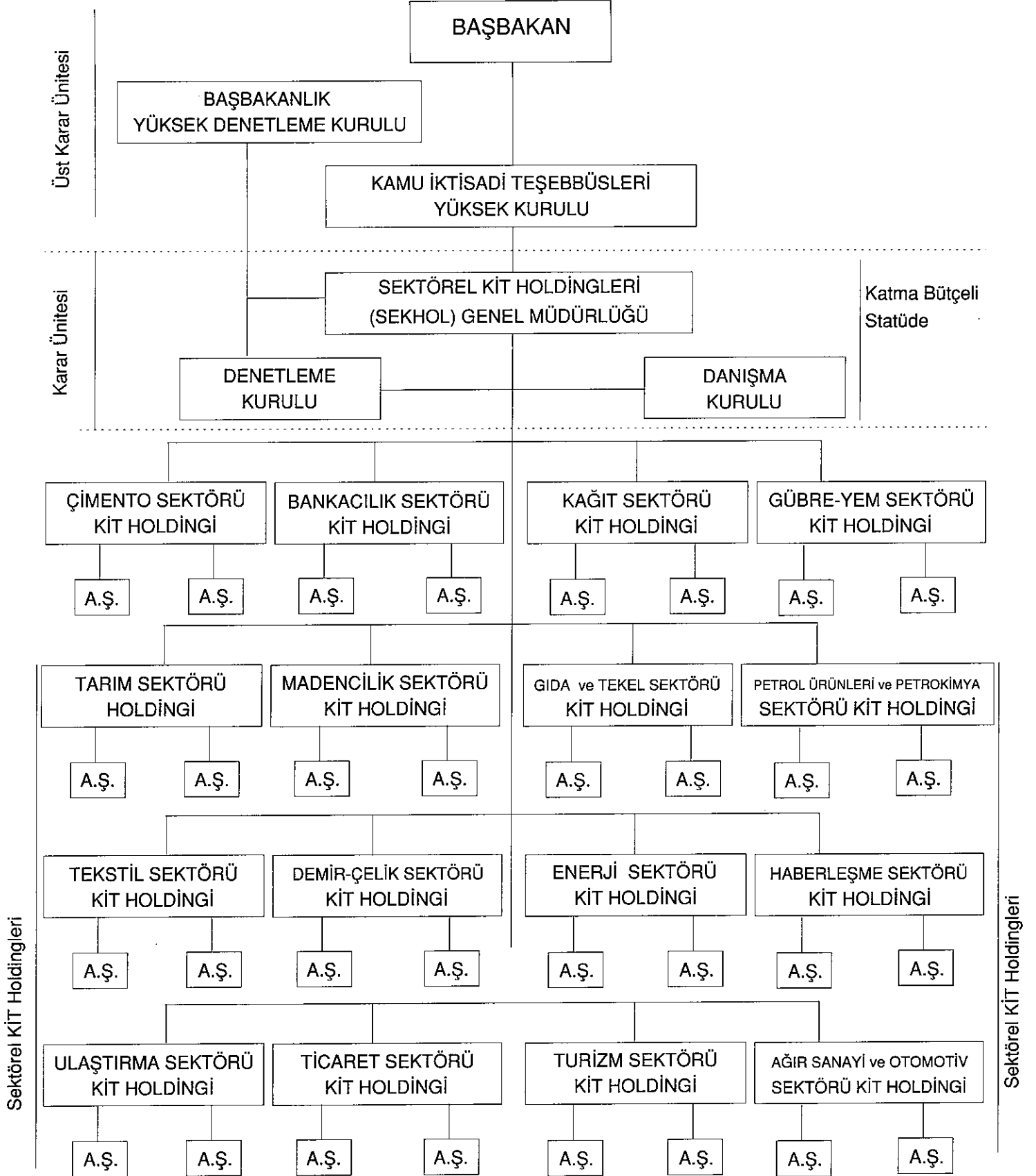
SEKHOL Genel Müdürlüğü ise katma bütçeli statüde bir kurum olarak çalışmalıdır. Bu kurumun başlıca görevleri şunlardır:

- Sektörel KİT Holdinglerinin faaliyetlerini izleyerek bunların verimli ve kârlı olarak çalışmalarını sağlamak,
- Sektörel KİT Holdinglerine ait yıllık program, bilanço ve netice hesapları ile yıllık ve uzun vadeli çalışma programlarına uygun olarak hazırlanan faaliyet raporlarını onaylamak,
- Sektörel KİT Holdingleri tarafından sunulan yatırım projelerini incelemek ve karar vermek,
- Denetleme Kurulu'nun yıllık Denetleme Raporu'nu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na sunmak,
- Sektörel KİT Holdinglerinin kârlarının ne oranda SEKHOL Genel Müdürlüğü'ne aktarılacağına karar vermek,
- Zarar eden ve verimsiz çalışan anonim şirketlerin rehabilitasyonu için gerekli önlemleri almak, bu kuruluşlara finansman desteği sağlamak ve mali yapılarını iyileştirmek.

SEKHOL Genel Müdürlüğü **Denetleme Kurulu** yanı sıra bir de **Danışma Kurulu**'nu bünyesinde bulundurmaktadır. Belirli şartlara ve özelliklere haiz az sayıda KİT uzmanı bu kurul bünyesinde istihdam edilebilir.

SEKHOL Modeli'nde Sektörel KİT holdingleri özerk bütçeli statüde organize edilmişlerdir. Sektörel KİT Holdinglerine bağlı anonim şirketler de tamamen Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabidirler. Bu modelde, Sektörel KİT Holdingleri, Genel Muhasebe Kanunu ve Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi değildirler. Bu kuruluşlar üzerinde Sayıştay'ın denetimi de sözkonusu değildir. Daha önce de belirtildiği üzere, SEKHOL Modeli'nde Sektörel KİT Holdinglerinin idari, mali ve teknik yönden denetimi **SEKHOL Genel Müdürlüğü Denetleme Kurulu** tarafından yapılmakta, bu kurulun raporu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na sunulmaktadır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı sadece adı geçen SEKHOL Denetleme Kurulu'nun raporunu onamakla yetinmemekte, ayrıca bizzat bu kurum tarafından Sektörel KİT Holdingleri üzerinde sürekli denetim ve teftiş yapmaktadır.

SEKTÖREL KİT HOLDİNGLERİ (SEKHOL) MODELİ



Öte yandan halen yürürlükte bulunan 233 sayılı KHK'nin 40. maddesinde, ilgili bakanlıkların KİT'ler üzerinde gözetim ve denetimine ilişkin hüküm yer almaktadır. Her ne kadar maddenin son fıkrasında ilgili bakanlığın gözetim ve denetimi "kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak, normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılır" denilmekteyse de uygulamada ilgili bakanlıkların KİT'ler üzerinde sürekli baskı ve müdahaleleri söz konusu olmuştur. SEKHOL Modelinde, tüm Sektörel KİT Holdingleri **bakanlıkların değil** direkt olarak SEKHOL Genel Müdürlüğünün denetim ve gözetim altında olacaktır.

SEKHOL Modeli'nde yönetim yapısı ise şu şekilde organize edilmiştir. (Bkz: Şekil 2) Sektörel KİT Holdingleri anonim şirketlerden oluşmakta ve anonim şirketlerin bir Genel Kurul'u ve Yönetim Kurulu bulunmaktadır. Sektörel KİT Holdinglerine bağlı anonim şirketler tamamen Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabidirler ve özel anonim şirketlerden hiçbir farkları yoktur. SEKHOL modelinde, anonim şirket, şirket yönetim kurulu kararları doğrultusunda Genel Müdür tarafından yönetilir. Genel Müdür'e bağlı İdari-Mali, Teknik ve Ticari işlerden sorumlu üç Genel Müdür Yardımcısı bulunmaktadır. Mal ve hizmet üreten birimlerin başında ise Genel Müdür ve Ticari İşler Genel Müdür Yardımcısı'na bağlı İşletme ve/veya Fabrika Müdürü bulunmaktadır.

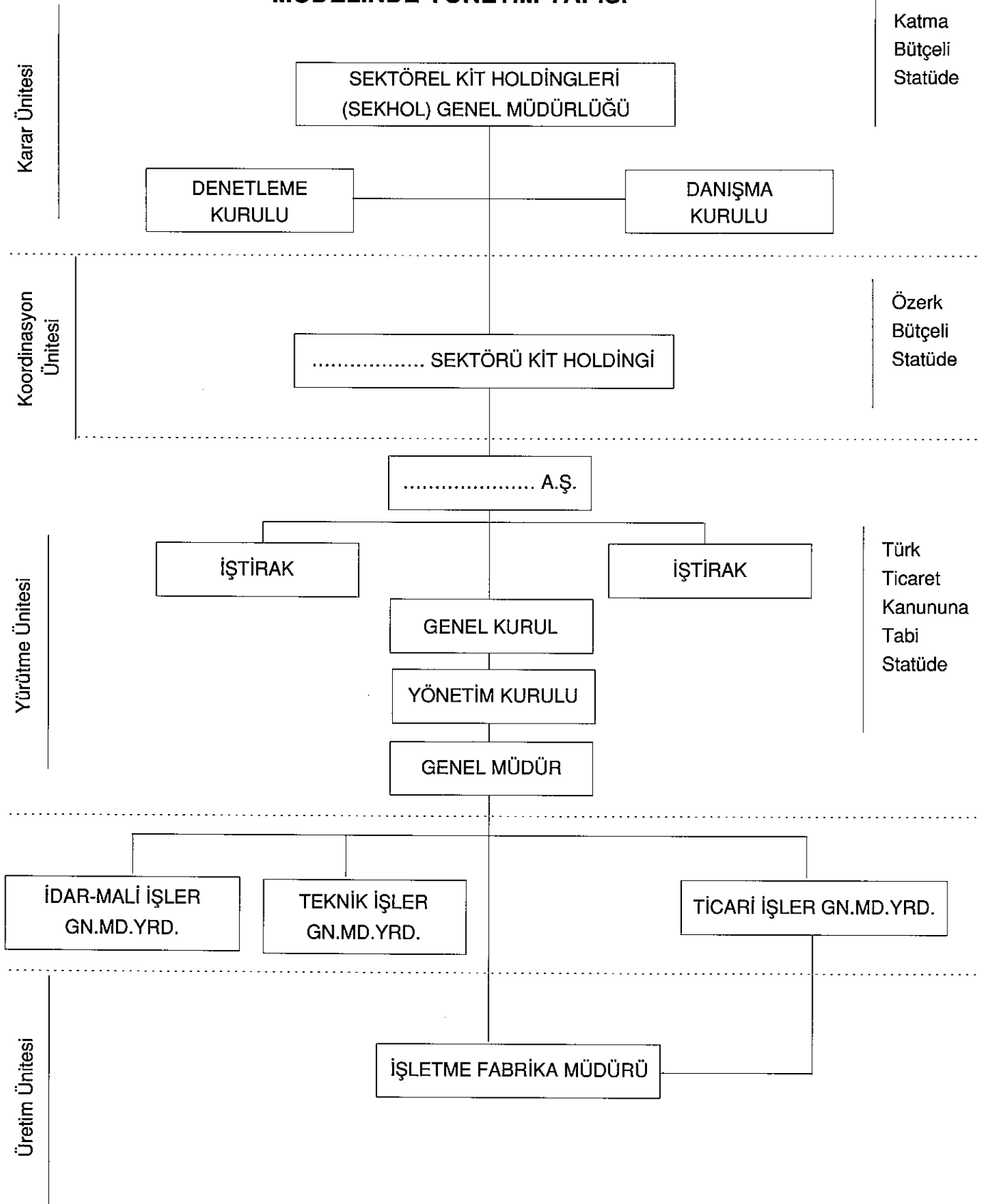
SEKHOL Modeli çerçevesinde oluşturulacak Sektörel KİT Holdingleri'nin 16 sektör içerisinde sınıflandırılması mümkündür. Örneğin, **Çimento Sektörü KİT Holdingi** bünyesinde ülkemizde bu alanda faaliyet gösteren mevcut tüm KİT, bağlı ortaklık, müessese ve işletmeler yer alacaktır ve bunlar A.Ş. olarak organize edileceklerdir. Daha açık bir ifadeyle, ülkemizde, çimento sektörü içerisinde faaliyet gösteren ÇİTOSAN, holding şekline dönüştürülecek ve buna bağlı müesseseler ise A.Ş. olarak oluşturulacaktır. Yine **Bankacılık Sektörü KİT Holdingi** ülkemizdeki tüm devlet bankalarını ve sigorta şirketlerini kapsayacaktır. Bir başka örnek olarak **Madencilik Sektörü KİT Holdingi**'ni verebiliriz. Türkiye Taşkömürü Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri, Türkiye Petrolleri A.O'nun sadece petrol arama faaliyeti, Etibank'ın sadece madencilik ile ilgili faaliyeti bu holding bünyesinde sürdürülecektir. Etibank'ın bankacılık faaliyeti ise Bankacılık Sektö-

rü KİT Holdingi bünyesinde sürdürülecektir.

SEKHOL Modeli'nin uygulanması ile sağlanacak yararlar şöyle özetlenebilir:

- Tüm KİT'ler sektörler itibariyle aynı holding bünyesinde toplanacağından, bunların koordinasyonu, finansman, işletme, yönetim vb. sorunları daha kolay çözülebilecektir.
- İlgili bakanlıkların müdahaleleri ortadan kalkacak, tüm sektörel KİT Holdingleri SEKHOL Genel Müdürlüğü'nün yetki ve sorumluluğunda daha özerk bir tarzda faaliyetlerini sürdürecektir.
- Denetleme daha etkin ve fonksiyonel olacaktır.
- Verimsiz çalışan KİT'ler rehabilite edilerek özelleştirmeye hazır bir hale getirilecektir. Verimsiz ve kârsız çalışan işletmelerden rehabilitasyon sonucunda dahi verimli bir hale gelmeyeceği düşünülenler ise holding bünyesinde **birleşme, devir ve tasfiye** hallerinden birisi ile ortadan kaldırılacaktır.
- Özelleştirme programının daha hızlı ve başarılı bir şekilde uygulanması mümkün olacaktır. Bu modelde, verimsiz ve kârsız olan anonim şirketlerin hisse senetlerinin halka arzı ve/veya menkul kıymetler borsasında satışı yerine, aynı sektörde faaliyette bulunan tüm KİT'lerin hisse senetleri satışa sunulabilecektir. Daha açık bir ifadeyle, SEKHOL Modelinde başlıbaşına bir anonim şirket hisse senedi satışa çıkarılabileceği gibi anonim şirketleri kapsayan Sektörel KİT Holdinglerinin hisse senetleri de satışa sunulabilecektir. **Ancak burada önerilen SEKHOL Modeli'nin esası KİT'lerin revitalizasyonu ve rehabilitasyonunu sağlamak, böylece bu kuruluşları özelleştirmeye hazır bir hale getirmektir.**

SEKTÖREL KİT HOLDİNGLERİ (SEKHOL) MODELİNDE YÖNETİM YAPISI



GERİCE YÖRELERDE DEVLETİN ÖNCÜLÜĞÜ VE KİT YATIRIMLARI

Devletin bir girişimci olarak piyasada yer almasının birçok nedenleri bulunmaktadır. Bunların başında özel teşebbüslere destek ve öncülük gelmektedir. Belirli bölgelerde ve yatırım alanlarında risk ve belirsizlik faktörleri,devletin özel teşebbüslere destek olmak için girişimci olarak piyasaya müdahale etmesi sonucunu doğurmaktadır. Devlet, alt yapı, teknik yardım ve kredi ile özel teşebbüsü desteklemektedir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin oluşturulmasının önemli bir nedeni "Teşebbüs İkamesi"dir. Kârlılık oranının düşük ve sosyal faydanın yüksek olduğu yatırımlarda özel teşebbüsler genellikle faaliyette bulunmadığından bu durumda devletin bizzat KİT'ler vasıtasıyla yatırım faaliyetlerinde bulunması gerekli olmaktadır. Ekonomik yönden geri kalmış bölgelerde, bir diğer deyişle gerice yörelerde devletin KİT'ler vasıtasıyla özel teşebbüse destek ve öncülük rolünü üstlenmesi önem arz etmektedir.

Konuya Türkiye açısından bakıldığında ülkemizde belirli coğrafi bölgelerde hala devletin yatırımlarda öncülük rolü üstlenmesine gerek olduğu anlaşılr. Gerçekten de 1980 sonrasındaki geniş kapsamlı teşvik politikasına rağmen, Doğu'da halen özel sektör yatırımlarının yeterli bir seviyeye geldiği söylenemez. Esasen teşvik politikasının istenildiği gibi işletilemediği de uygulama sonuçlarından açık bir şekilde görülmektedir. Türkiye'de bir gerice yöreler sorunu mevcuttur ve bunu görmezlikten gelmek mümkün değildir. Gerice yörelerde özel teşebbüsün tüm teşvik tedbirlerine rağmen ilgi duymadığı yatırım alanlarında, yatırımın önemi derecesinde KİT'lerin yeni yatırımlara yönelmesi ve özel sektör için bir öncülük rolü üstlenmesi yanlış değildir. Bu konuda ortak girişim (Joint Venture) yoluyla yatırım yapmanın imkanlarının araştırılması gereklidir.

Öte yandan gerice yörelerde mevcut KİT'lerden özelleştirilmesi mümkün görülenlerin de başta çalışanlarına ve yöre halkına olmak üzere hisse senetlerinin satışa sunulması veya tümüyle özel kesime devredilmesi yarar sağlayacaktır.

ZARAR EDEN KİT'LER: NASIL ÖZELLEŞTİRELİM?

KİT'lerden zarar edenlerinin nasıl özelleştirileceği önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bunlardan bazıları özsermayeleri itibariyle dev kuruluşlar konumundadırlar. Dolayısıyla, bu KİT'lerin özelleştirilmesi kolay değildir. Çünkü, bunları satın alacak sermayeyi bulmak güç olabilir. Kaldı ki bunlar kâr eden değil, zarar eden kuruluşlardır.

Zarar eden KİT'lerin bir kısmının SEKHOL Modeli çerçevesinde rehabilitasyonu sağlandıktan sonra özelleştirilmeleri mümkündür. Devlet elinde rehabilitasyon yanısıra, bu tür kuruluşların işletme hakkı devri ve/veya kiralama yöntemi yoluyla özel sektör eliyle de rehabilitasyonu sağlanılabilir.

İşletme hakkı müessesesi 2983 sayılı kanunla Türk hukuk mevzuatına girmiştir. Söz konusu kanuna dayalı olarak çıkartılan KOF yönetmeliğinde **işletme hakkı devri**, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla, belirli bir bedel karşılığında belirli süre ve şartlar dahilinde KİT'lerin ve bağlı kuruluşların, gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesi ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımının yapılması olarak tarif edilmiştir. Söz konusu 2983 sayılı kanunun 11. maddesinde işletme hakkının 15 yılı aşmamak üzere özel kesime devredilebileceği belirtilmiştir. Yine aynı maddeye göre bu sürenin işletme hakkı sözleşmesi ile yenilenmesi mümkündür.

Burada üzerinde durulması gereken husus; İşletme hakkı devredilecek KİT ve bağlı kuruluşlarında çalışanların işletmelere ortak olması için özendirici tedbirler alınmasıdır. İşletme hakkı devri, zarar eden kamu iktisadi teşebbüslerini rehabilite etmek için uygulanabilecek akılcı bir modeldir. Daha sonra bu devlet işletmesinin işletme hakkı sözleşmesini elinde bulundurana öncelikli ve uygun şartlarla satışı mümkündür. Ülkemizde bu yöneme yeterince işlerlik kazandırılma yolları araştırılmamıştır.

Zarar eden bir KİT'i kimsenin satın almaya yanaşmayacağı açıktır. Sermaye piyasasına hisse senedi arz edilen bu tür bir işletmenin fazlaca bir ilgi görmesi de açıktır ki bek-

lenemez. Ülkemizde yıllardır KİT'leri iyileştirme ve rehabilite etme yönünde reorganizasyon çalışmaları yapılmış, ancak uygulamada başarılı sonuçlar sağlanamamıştır. Bu nedenle boşuna zaman kaybı yerine bu kuruluşlar "işletme hakkı devri" yöntemi ile özelleştirmeye hazır hale getirilmelidir.

Zarar eden KİT'lerin "**işletme hakkı devri**" dışında 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu çerçevesinde gerçek ve tüzel kişilere kiralanması mümkündür. Ülkemizde **finansal kiralama (leasing)** konusunda ilk olarak yasal düzenleme 10.6.1985 tarih ve 3226 sayılı kanunla yapılmıştır. Söz konusu kanunun 4. maddesinde finansal kiralama şu şekilde tanımlanmıştır. "Finansal kiralama, kiralayanın, kiracının talebi ve seçimi üzerine üçüncü kişiden satın aldığı veya başka suretle temin ettiği bir malın zilyetliğini her türlü faydayı sağlamak üzere ve belli bir süre feshedilmemek üzere kira bedeli karşılığında kiracıya bırakmasını öngören bir sözleşmedir." Kanunda noterlikçe düzenlenecek olan finansal kiralama sözleşmelerinin en az dört yıl süre ile feshedilemeyeceği belirtilmiştir. Finansal Kiralama Kanunu'nda ayrıca önemli bir hüküm de yer almıştır. Bu bilhassa özelleştirme yönünden önem arz etmektedir. 9. maddede finansal kiralama konusu malın mülkiyetinin kiralayan şirkete ait olduğu belirtilmiş, ancak tarafların finansal kiralama sözleşmesinde, sözleşme süresi sonunda kiracının, malın mülkiyetini satın alma hakkına haiz olacağının kararlaştırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

233 SAYILI KHK'YE TABİ OLMAYAN KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Bilindiği üzere ülkemizde kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin hukuksal normlar 233 sayılı KHK'de yer almaktadır. Ancak bu KHK hükümlerine tabi olmayan KİT'ler de mevcuttur. Bunların başlıcalarını şu şekilde sıralayabiliriz:

- Atatürk Orman Çiftliği
- Türkiye Kalkınma Bankası (TKB)
- Ereğli Demir Çelik Fabrikaları A.Ş.
- İller Bankası

- İller Bankası Genel Müdürlüğü ile İl Özel İdareleri ve Belediyelerin sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler,
- Sosyal Sigortalar Kurumu,
- Bağ-Kur,
- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
- Milli Piyango İdaresi

Bu kuruluşlardan özellikle TKB ve Ereğli Demir Çelik Fabrikası'nın özelleştirilmesi mümkündür. Bilindiği üzere Türkiye Kalkınma Bankası'nın çeşitli bölgelerde (pek çoğu gerice yörelerde) iştirakleri bulunmaktadır. Kimi dar boğazda, kimi ise kârlı durumda olan bu iştiraklerin en kısa zamanda özelleştirilmesinde yarar bulunmaktadır. TKB şimdiye değin bazı iştiraklerini borsa içi ve borsa dışı blok satış yöntemleri yanısıra, halka arz yöntemi ile de özelleştirmiştir. TKB halen kendi iştirakleri yanısıra özel sektöre ait darboğazda, yarım kalmış ya da kapalı vaziyette bulunan tesislerin milli ekonomiye yararlı bir duruma getirilmesi çalışmalarını sürdürmektedir. TKB, ayrıca **Leasing** ve **Management Buy Out** adı verilen yöntemleri kullanarak fabrikaları özelleştirmeye hazır bir duruma getirmek istemektedir. Leasing'in daha önce de belirtildiği üzere 3226 sayılı yasa çerçevesinde uygulanması mümkündür. Leasing ya da finansal kiralama müessesesi ülkemizde 1985 yılında hukuk mevzuatına girmiştir. Aradan geçen 5 yıllık süre içerisinde kiralama yapan şirket sayısı ve yapılan işlem hacminde önemli ölçüde ilerlemeler kaydedilmiştir. 3226 sayılı kanuna göre kiralama işlemleri yurt içinde yapılabileceği gibi yurt dışına ve yurt dışından yurt içine de yapılabilmektedir. Kanımızca 233 sayılı KHK çerçevesinde yer alan bazı KİT'ler ile TKB iştiraklerinin leasing yöntemi ile mali yapılarının iyileştirilmesi ve daha sonra da tamamen özelleştirilmesi mümkündür.

Management buy out ise belirli bir KİT ve/veya bağlı kuruluşunun profesyonel idareci-lere bırakılmasını öngörmektedir. Profesyonel yöneticilerin, tecrübe ve uzmanlıkları dolayısıyla şirketin mali performansını iyileştirmelerinden sonra kârdan belirli oranda pay alarak şirkete ortak olmaları sözkonusudur. Management buy out sözleşmelerinde, yöneticilere şirketi, kârlı ve verimli bir duruma getirdikten sonra bütünüyle satın alma ola-

nağı da sağlanmaktadır. TKB, iştiraklerin devrinde bu yöntemind de uygulanması için çalışmalarını sürdürmektedir.

ÖZELLEŞTİRME'YE İLİŞKİN GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİN GENEL BİR ÖZETİ

Yukarıdaki genel açıklamalar ışığında özelleştirme programının hızlandırılması ve başarıyla yürütülmesi için üzerinde durulması gerekli hususlar şunlardır:

1. Özelleştirme, KİT'lerin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devredilmesinin ötesinde çok daha geniş bir anlama sahiptir. Özelleştirme gerçekçi bir serbest piyasa ekonomisi oluşturabilmek için temel araçtır. Bu amaçla,

- Kamusal mal ve hizmetler mümkün olduğu ölçüde özel sektör tarafından sunulmalıdır. Geleneksel olarak devlet tarafından sunulan eğitim, sağlık gibi hizmetlerin özel kesim tarafından sunulması için çeşitli özendirici tedbirler alınmalıdır. Kupon yöntemi ile eğitim ve sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi yönünde hazırlık çalışmalarına başlanmalıdır.

- Kamusal malların fiyatlandırılması da bir özelleştirme uygulamasıdır. Kamusal mal ve hizmetlerin piyasa mekanizmasına uydurulması ve mümkün olduğu ölçüde hizmetten yararlanan kesimlerin bunun karşılığında bir bedel ödemeleri serbest piyasa ekonomisinin işleyişi için gereklidir.

- Kamusal mallar içerisinde yer alan ormanların özelleştirilmesi için devlet gerekli hukuksal düzenlemeleri yapmalıdır. Anayasamızın 169.maddesinde yer alan "Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları, kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir" hükmü değiştirilmelidir. Ormanlar ile ilgili 169. madde, Tabii Servetlerin ve Kaynakların Aranması ve İşletilmesine dair 168. madde paralelinde değiştirilerek, bunların işletme hakkının belirli bir süre için özel kişi ve kurumlara devrolunması sağlan-

malıdır.

- Devlet, yatırımlarını mümkün olduğu ölçüde özel sektörün girmedığı alanlarda yoğunlaştırmalıdır. Ulaştırma, haberleşme, enerji, savunma sanayii gibi devletin öncülüğüne gerek duyulan alanlarda özel sektörün de faaliyette bulunması için teşvik önlemleri yürürlüğe konmalıdır. Ayrıca bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması yönünde devlet, daha çok yukarıda belirtilen kilit endüstrilerde faaliyette bulunmalı, diğer endüstrilerden çekilmelidir.

- Ülkemizde bir taraftan özelleştirme ile kamu kesiminin milli ekonomi içerisindeki payı azaltılmaya çalışılırken, öte yanda özellikle bütçe dışı fonlar ile adeta bir "**Gölge Kamu Sektörü**" yaratılmıştır. Bu gölge ya da yeraltı kamu sektörünün ortadan kaldırılması için bütçe dışı fonların klasik bütçe ilkeleri (genellik ve birlik) çerçevesinde genel bütçe kapsamına alınması sağlanılmalıdır. Ülkemizde halen aynı veya ayrı kullanım amaçlarına yönelik irili ufaklı çok sayıda fon bulunmaktadır. Bunlardan çok önemli fonksiyona sahip olanların (Toplu Konut Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu vb.) dışındakilerin en kısa zamanda tasfiye edilmesi şarttır.

- Deregulasyon (Deregulation) ve dekontrol (decontrol), özelleştirme politikasının iki önemli unsurudur. Sektörlerde mevcut yasal ve kurumsal düzenlemeler mümkün olduğu ölçüde azaltılmalıdır. Deregulasyon yanı sıra, fiyat oluşum sürecinin de tümüyle serbestleştirilmesi sağlanmalıdır. Üretim faktörlerinin fiyatlarının serbestleştirilmesi gerçek bir serbest piyasa ekonomisi oluşturmanın temel şartıdır. Dekontrol, devletin üretim faktörlerinin fiyatlarına müdahale etmemesi ve bunlar üzerindeki kontrolünün kaldırılması demektir. Daha açık bir ifadeyle, mal ve hizmet fiyatlarının, faiz oranının, döviz kurunun, kiralardan, ücretlerin vb. serbestçe oluşumuna izin verilmesi sağlanmalıdır. Güdümlü fiyatlar hiç bir zaman tüketici lehine değildir. Güdümlü fiyatlar, ancak belirli kesimlere, diğerlerinin aleyhine yarar sağlar.

- Kamusal mal ve hizmetlerin devletçe yaptırılması yerine bunların "ihale" ya da "söz-

leşme" yoluyla özel kesime yaptırılması sağlanmalıdır. İhale duyuruları mümkün olduğu ölçüde ülke çapında yapılmalı ve ihalelerin rekabetçi bir ortamda verilmesi sağlanmalıdır. Özellikle belediye hizmetlerinin ihale yoluyla özelleştirilmesi yoluna gidilmelidir.

2. Bu rapor esasen dar anlamda özelleştirmeyi ifade eden "**KİT'lerin satışı**" konusunu incelemeyi amaçlamıştır. KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili olarak başlıca şu öneriler dikkate alınmalıdır.

- Ülkemizde özelleştirme, "serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak", "ekonomide verimlilik ve etkinlik düzeyini artırmak", "sınai mülkiyeti tabana yaymak" gibi amaçları gerçekleştirmekten öteye "bütçe açıklarını kapatmaya" yönelik bir politika durumuna getirilmiştir. Özelleştirme, yukarıda belirlenen temel amaçlar doğrultusunda uygulanmalıdır.

- KOİ Başkanlığı, özelleştirme programını siyasal iktidarın baskı ve müdahalelerinin dışında rahatlıkla uygulayabilmelidir. KOİ'ye özelleştirme konusunda tümüyle bağımsız karar alabilme ve uygulayabilme imkanı sağlanmalıdır. Erken seçim, ülkemizde KOİ'nin özelleştirme faaliyetlerinin de bir süre askıya alınması sonucunu doğurmuştur.

- KOİ, özelleştirme programını halkın bilgisi dahilinde yürütmelidir. Halkın desteğini kazanmamış bir özelleştirme programını başarıyla uygulamak mümkün değildir. Özelleştirme konusunda her türlü bilginin gizlenmeden kamuoyuna sunulması sağlanmalıdır. KOİ bünyesinde enformasyon akışını sağlayacak bir birim oluşturulması önem arz etmektedir.

- Sosyal özelleştirme politikası ile KİT hisse senetlerinin, çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine belli avantajlarla satılması sağlanmalıdır. TELETAS' ta başarılı bir şekilde uygulanan ESOP Planı'nın diğer kuruluşlarda da uygulanması sağlanmalıdır. Çalışanlara Hisse Senedi Satış Planı (ESOP), çalışanların yönetime katılması sonucunu doğuracağından iş barışının sağlanması yanısıra, işletmede verimlilik düzeyini

de yükseltecektir.

- Özelleştirmede "çalışanlara" satış dışında, KİT hisse senetlerinin yerli ve yabancı kişisel ve kurumsal yatırımcılara, yöre halkına, yabancı ülkede çalışan Türk vatandaşlarına satılması mümkündür. Ancak, satışta **öncelik**, sırasıyla çalışanlara, yöre halkına, yerli kişisel ve kurumsal yatırımcılara ve daha sonra da yabancılara verilmelidir. Açıkta ki tüm KİT'lerin sadece şirket çalışanlarına ve halka satılması mümkün değildir. Bu nedenle, özelleştirmenin hızlandırılması için yerli kişisel ve kurumsal yatırımcıların yanı sıra yabancı yatırımcılara da satış yapılmalıdır.

- Ülkemizde blok satış uygulamaları özelleştirmeye olan inancı ve güveni bir ölçüde olumsuz yönde etkilemiştir. Blok satış uygulamalarında satış fiyatının tesbitinde daha gerçekçi olmalı ve fiyat tesbitinde çeşitli kurumlarda (SPK, DPT, Hazine, üniversite) çalışan uzman kimselerden yararlanılmalıdır. Acele blok satış yapılması özelleştirme programına olan inancı bütünüyle sarsabilecektir. Türkiye'de ÇİTOSAN ve USAŞ'ın blok satışları kötü bir deneyim olmuştur.

- Mevcut 3291 Sayılı Özelleştirme Kanunu'nun iyi düzenlenmemiş olması ve önemli eksiklikler bulunması, bu kanunun tümüyle yürürlükten kaldırılmasını kaçınılmaz bir hale getirmiştir. Yeni özelleştirme kanununda özelleştirmenin amacının, yöntemlerinin, satışta öncelik sırasının, özelleştirme ile ilgili karar ve yürütme organının görev ve işleyişlerinin, özelleştirme gelirin ne şekilde kullanılacağına açık ve net bir şekilde yer alması sağlanmalıdır.

- KİT'lerin özel kesime devri veya tasfiyesi işsizlik sorununu gündeme getireceğinden özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar için 1415 sayılı İş Kanunu çerçevesinde özel bir Kıdem Tazminatı Fonu oluşturulmalıdır.

* Türkiye Kalkınma Bankası halen 233 Sayılı KHK kapsamına dahil değildir. Bu kuruluşun da söz konusu KHK kapsamına dahil edilmesi gerekmektedir.

- Özelleştirme idaresine yön vermek üzere içinde özel sektör, üniversite, Türk-İş, Sermaye Piyasası, Hazine, DPT, vb. temsilcilerinin de bulunacağı bir **Özelleştirme Danışma Kurulu** oluşturulmalıdır.

- Özerkleştirme'nin özelleştirmenin alternatifi olarak düşünülmesi doğru değildir. Özerkleştirme, ancak özelleştirilemeyen ya da özelleştirilmesi çok uzun zaman alacak KİT'ler için düşünülmelidir. Bu türde işletmelerin, reorganizasyonu, rehabilitasyonu ve yönetim yapılarının bağımsızlaştırılması için bir KİT **Reorganizasyon ve Rehabilitasyon Kurulu** oluşturulmalıdır. Kurulda, DPT, HDTM, YDK, üniversitelerden uzmanlar ve üst düzeyde bazı KİT yöneticileri ve özel sektör temsilcileri bulunmalıdır.

Bu kurulun temel görevi KİT sorunlarının tesbiti ve bunların çözümüne yönelik fikirler geliştirilmesi ve KİT'lerle ilgili olarak yeni bir reorganizasyon modeli oluşturmak olmalıdır. Bu çalışmada esasları açıklanan **SEKHOL (Sektörel KİT Holdingleri) Modeli**'nin en kısa sürede uygulamaya başlanması özelleştirme çalışmalarına hız kazandıracaktır.

- Öte yandan 233 sayılı KHK'de yeni çıkarılacak özelleştirme kanununa uygun değişiklikler yapılmalıdır. Kısaca, özelleştirilmesine karar verilen kuruluşlara uygulanacak mevzuat açısından uygulamada birliğin sağlanabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler bir an önce yapılmalıdır.

- Özelleştirme kapsamına alınıp uzun süre özelleştirme açısından bir uygulamaya tabi tutulmayan birçok kuruluş bünyesinde işletme faaliyetleri yönünden çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Finansman ve yatırım programlarının hazırlanması, sabit kıymet ve personel istihdamı gibi konularda kuruluşlara muhatap mercilerde belirsizlik ve yetkisizlik gerekçeleri ile faaliyetler aksamaktadır. Bu nedenle; özelleştirme kapsamına, hemen özelleştirilebilecek kuruluşların alınması, kapsama alınan kuruluşlar ile ilgili özelleştirme çalışmaları dışındaki faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli yetkilerin ilgili kuruluş ve mercilere verilmesine yönelik düzenlemeler bir an önce yapılmalıdır.

- Zarar eden KİT'lerden bir kısmının özelleştirmeye hazır bir hale getirilmesi için 2983 sayılı kanun çerçevesinde işletme haklarının özel sektöre devredilmesi mümkündür. 3226 sayılı kanun çerçevesinde de KİT'lerin özel kesime kiralanması yolları araştırılmaktadır.

- 233 sayılı KHK'ya tabi olmayan KİT'lerin (özellikle Türkiye Kalkınma Bankası ve Ereğli Demir Çelik Fabrikası) de kısa zamanda özelleştirilmesine çalışılmalıdır. Türkiye Kalkınma Bankası'nın iştiraklerinin de kiralama yöntemi ile özel kesime devri mümkün olabilir.

EK-1

TÜRKİYE'DE MEVCUT KİT VE BAĞLI ORTAKLIKLARIN SEKHOL MODELİ ÇERÇEVESİNDE SEKTÖRLER İTİBARI İLE SINIFLANDIRILMASI

1. Çimento Sektörü KİT Holdingi

- Türkiye Çimento San. T.A.Ş. (ÇİTOSAN)

2. Bankacılık-Sigortacılık Sektörü KİT Holdingi

- Etibank A.Ş.
- Sümerbank A.Ş.
- T. Emlak Bankası A.Ş.
- TC. Ziraat Bankası A.Ş.
- Denizcilik Bankası T.A.Ş.
- T. Halk Bankası A.Ş.
- Çaybank A.Ş.
- Güven Sigorta T.A.Ş.
- Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. *

3. Kağıt Sektörü KİT Holdingi

- Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları (SEKA) A.Ş.
- Orman Ürünleri Sanayii Kurumu A.Ş.

4. Gübre ve Yem Sektörü KİT Holdingi

- Türkiye Gübre Sanayii A.Ş. (TÜĞSAŞ)
- Yem Sanayii T.A.Ş.

* Türkiye Kalkınma Bankası 233 Sayılı KHK kapsamına dahil değildir. Bu kuruluşun da söz konusu KHK kapsamına dahil edilmesi gerekir.

5. Tarım Sektörü KİT Holdingi

- Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü A.Ş.
- Türkiye Ziraat Bankası A.Ş.

6. Madencilik Sektörü KİT Holdingi

- Türkiye Taşkömürü Kurumu A.Ş.
- Türkiye Kömür İşletmeleri A.Ş.
- Türkiye Petrolleri A.O. (TPAO)

(Sadece petrol arama ile ilgili göreve sahip olmalıdır.)

- Etibank A.Ş. (Madencilik)

7. Petrol Ürünleri ve Petro-Kimya Sektörü Holdingi

- Petkim Petrokimya A.Ş.
- Petrol Ofisi A.Ş. (POAŞ)
- Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ)
- Petlas-Lastik San.ve Tic. A.Ş.

8. Gıda ve Tekel Sektörü KİT Holdingi

- T. Şeker Fabrikaları A.Ş.
- T. Süt Endüstrisi Kurumu A.Ş.
- Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü A.Ş.
- Et ve Balık Kurumu A.Ş.
- Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü A.Ş.

9. Tekstil Sektörü KİT Holdingi

- Sümerbank A.Ş.

10. Demir Çelik Sektörü KİT Holdingi

- T. Demir Çelik İşletmeleri A.Ş.
- Asil Çelik Sanayii ve Tic. A.Ş.

11. Enerji Sektörü KİT Holdingi

- Türkiye Elektrik Kurumu A.Ş.

12. Haberleşme Sektörü KİT Holdingi

- TC. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü A.Ş.

13. Ulaştırma Sektörü KİT Holdingi

- Türk Hava Yolları A.O.
- Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. BOTAŞ
- Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü A.Ş.
- T.Denizcilik İşletmeleri A.Ş.
- T. Gemi Sanayii A.Ş.
- Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş. (DİTAŞ)

14. Ticaret Sektörü KİT Holdingi

- Toprak Mahsulleri Ofisi A.Ş.
- Devlet Malzeme Ofisi A.Ş.

15. Turizm Sektörü KİT Holdingi

- Turban Turizm A.Ş.

16. Ağır Sanayii ve Otomotiv Kurumu A.Ş.

- Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu A.Ş.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

- AKTAN, Coşkun Can., The Economics of Privatization, (mimeo), İzmir, 1991.
- ..., Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İzmir, Bilkom Matbaası, 1987.
- ..., "Reaganomics, Thatcherism ve Özal Ekonomisi", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Ekim 1988.
- ..., "Çağdaş İktisadi Düşünceler" D.E.Ü., İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl: 1990, Cilt 5, Sayı. 1-2.
- ..., "Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Verimlilik", Verimlilik Dergisi, 1990/2, s. 57-66. (Çeviri: Robert Okun, The Benefits of Deregulation, Economic Impact, 1986/3, pp. 26-29).
- ANDERSON, Martin, The Power of Ideas in the Making of Economic Policy, California: Stanford University Press, 1987.
- ASCHER, Kate, The Politics of Privatization-Contracting Out Public Services-New York: St.Martin's Press, 1987.
- AUSTIN,James M. Lawrence H. Wortzel and John F. Coburn, "Privatizing State Owned Enterprises: Hopes and Realities" Colombia Journal of World Business, vol 21, Issue 3, Fall-1986, pp. 51-60.
- AYLEN, Jonathan, "Privatization in Developing Countries", Lloyds Bank Review, No 163, January-1987, pp. 15-30.
- BAILEY, Robert W., "Uses and Misuses of Privatization" in: Steve H. Hanke (Ed.), Prospects for Privatization, New York: The Academy of Political Science, 1987.
- BEESELEY, Michael and Stephen Littlechild, "Privatization: Principles, Problems and Priorities", Lloyds Bank Review, vol 149, July-1983, pp. 1-21.
- BORCHERDING, Thomas E., W,W, Pommerehne and F. Scheneider, "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence From Five Countries", Journal of Economics/Zeitschrift fur National-ekonomie, Supplementum 2, 1982

Vienna, pp. 127-56.

BÖS, Dieter, "A Theory of the Privatization of Public Enterprises", *Journal of Economics, Supplement*, 5, 1985, pp. 17-40.

BRIDGE, Gary, "Citizen Choice in Public Services: Voucher Systems" in: E.S. Savas (Ed.), *Alternatives for Delivering Public Services-Toward Improved Performance-*, Colorado, Westview press, 1977.

BUCHANAN, James M., *The Limits of Liberty -Between Anarchy and Leviathan-*, Chicago: Chicago University Press, 1975.

FRIEDMAN, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press, 1972.

HANKE, Steve, H., "The Theory of Privatization", in: Stuart M. Butler (Ed.), *The Privatization Option -A Strategy to Shrink the Size of Government-Washington DC: The Heritage Foundation*, 1985.

JIMENEZ, Emmanuel, Marlaine E. Lockheed and Vicente Paqueo, *The Relative Efficiency of Public Schools in Developing Countries*, Washington DC: 1988, WorldBank, Policy, Planning nad Research Working Papers.

KARATAŞ, Cevat, *Privatization in Britain and Turkey*, İstanbul: İSO Yayını, 1990.

KAY, J.A. and D.J. Thompson, "Privatization: A Policy in Search of a Rational", *The Economic Journal*, vol: 96, March-1986, pp. 18-32.

KELSO, Louis O., and Patricia H. Kelso, *Democracy and Economic Power -Extending the ESOP Revolution-*, Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1986.

KENT, Calvin A., "Privatization of Public Functions: Promises and Problems: in: Calvin A. Kent (Ed.) *Entrepreneurship and the Privatizing of Government*, London: Quorum Book, 1987.

KJELLESTRÖM Sven B., *Privatization in Turkey*, World Bank Working Papers, Washington DC. 1990.

MCGUIRE, Robert A. and T. Norman von Cott, "Public Versus Private Economic Activity: A New Look at School Bus Transportation" *Public Choice*, vol: 43, 1984, pp. 25-43.

MOORE, Stephen, "Contracting Out: A Painless Alternative to the Budget Cutter's Kni-

fe", in: Steve H. Hanke (Ed.), Prospects for Privatization, New York: The Academy of Political Science, 1987.

SAVAS, E.S., Privatization, The Key to Better Government, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. 1987.

STEVENS, Barbara J, "Comparing Public and Private Sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities", National Productivity Review, Autumn, 1984, pp. 395-406.

Diğer Yayınlar

Başbakanlık, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Faaliyet Raporu, 1988, 1989.

Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, KOİ Başkanlığı Faaliyetleri (1984-1991), Ankara, 1991.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, KİT Genel Raporu, 1989, Ankara, 1991.

TÜSİAD, Özelleştirme (KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları), İstanbul, 1986.

