

ÖZELLEŞTİRME VE TÜRKİYE' DEKİ UYGULAMALAR

Kaan YARALIOĞLU (*)

ÖZET

Bu çalışmada, öncelikle özelleştirme tanımlanmış ve Türkiye' deki özelleştirme uygulamaları anlatılmıştır. Bu amaçla gazete makaleleri araştırılmış ve bir sentez oluşturulmaya çalışılmıştır. Çalışma dokuz bölümden meydana gelmiştir. Varılan sonuçlar son bölümde özetlenmiştir.

GİRİŞ

Özelleştirme kavramı Türk kamuoyunda ve bilimsel literatüründe 1990' den sonra yoğun ilgiyle karşılaşmıştır. Bu ilginin nedeni, kamu iktisadi teşebbüslerinin genelde yeteri kadar verimli çalışmamaları ve politize olmaktan kurtulamamaları nedeniyle bir çıkış yolu olarak yorumlanması olarak belirtilebilir. Tamamı ya da büyük hisseleri devletin elinde olan kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi için çeşitli yöntemler kullanılabilmektedir. Ancak dünyadaki uygulamalar ve kullanılan yöntemlerin performansları incelendiğinde en sağlıklı özelleştirme yönteminin pay senetlerinin satışı olduğu söylenebilir.

Bu çalışmada genelde yazılı basın taranarak Türkiye' deki Özelleştirme uygulaması konusunda bir senteze gidilmeye çalışılmıştır. Çalışma toplam 9 bölümden oluşturulmuştur. İlk iki bölümde özelleştirme konusunda genel bilgiler verilmiştir. Üçüncü ve dördüncü bölümlerde geçmişte ve günümüzde Türkiye' deki Özelleştirme uygulamalarına ve blok satış yöntemine değinilmiştir. Beşinci bölümde özelleştirmede danışman firmaların rolü, altıncı bölümde özelleştirmede zaman faktörü incelenmiş ve yedinci bölümde bu konudaki çeşitli kesimlerden görüşler bir araya toplanmaya çalışılmıştır. Sekizinci bölümde alternatif özelleştirme yöntemleri sıralanmış, dokuzuncu bölümde ise dünyadaki uygulamalara değinilmiştir.

(*) Araş. Gör., D.E.Ü. İ.İ.B.F. İşletme Bölümü

1-Özelleştirmenin Tanımı, Nitelikleri ve Amaçları

Birçok bilim dalının ilgi alanına girmesi nedeniyle özelleştirmenin kesin ve herkes tarafından kabul edilen bir tanımı yapılmamıştır. Konuyla ilgilenen çeşitli yazarlar ve uzmanlar tarafından yapılan tanımların bazıları aşağıda verilmiştir. Bu kişilere göre,özelleştirmenin tanımı ; "Özel sektör tarafından yürütülebilecek tüm faaliyet alanlarından kamu sektörünün çekilmesi", "Devletin klasik fonksiyonları ile ilgisi bulunmayan ekonomik işletmeleri özel sektöre satması", "Devletin Tekel niteliği taşıyan birimler dışındaki ekonomik birimleri; özel sektöre satması", "Devletin başarılı olarak işletemediği ekonomik birimleri özel sektöre devretmesi" şeklinde yapılmaktadır.

Tüm bu tanımları dikkate alarak özelleştirme, genel olarak dar kapsamlı özelleştirme ve geniş kapsamlı özelleştirme şeklinde tanımlanabilir.

Dar Kapsamlı Özelleştirme,Kamu mülkiyetindeki sanayi ve hizmet kuruluşlarının özel mülkiyete devri olarak tanımlanmaktadır. Devredilecek sermaye payının % 10 veya % 20 gibi olması dar kapsamlı özelleştirme için yeterli olacağı görüşü varsa da % 51'in kıstas olarak alınması şeklindeki görüş genelde kabul edilmektedir. Çünkü bu durumda mülkiyetin % 50'sinden fazlası özel sektöre ait olacağından yönetimde özelleştirilmiş olacaktır.

Geniş Kapsamlı Özelleştirme ise ulusal ekonomi içinde devletin ekonomik etkinliğinin en aza indirilmesi ya da tümüyle ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamalar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde bu anlamda özelleştirmeye ekonomide piyasa güçlerinin hakim olmasını sağlayacak ve devletin iktisadi etkinliği azaltacak iktisadi politikalarını kapsayan bir şemsiye kavram görünümü verilmiştir.(Aktan,19987).

Özelleştirme ekonomik amaçlar yanında mali, toplumsal ve siyasal amaçlarda taşımaktadır. Kamu sektörünün verimliliğini arttırmak, serbest piyasa düzeni içinde sermaye piyasasını güçlendirmek ve döviz gelirlerini arttırmak gibi ekonomik amaçları gerçekleştirirken ; sınayi mülkiyeti halka yaymak ve tam bir liberal ekonominin gereklerini uygulamakta özelleştirmenin temel amaçları arasındadır.

Özelleştirmenin amaçlarını çeşitli şekillerde sınıflandırmak mümkündür. En genel anlamda özelleştirmenin amaçları;

a- Ekonomik amaçlar,

b -Mali amaçlar,

c -Toplumsal ve siyasal amaçlar, şeklinde sınıflandırılabilir.(Ceviz-
oğlu, 1989)

a- Ekonomik Amaçlar

-Verimliliği Artırmak ; Tüm dünya ülkelerinde kamu sektöründeki ortalama verimlilik oranı hemen her zaman özel sektördekinden düşüktür. Kamunun verimliliğini yükseltecek çağdaş teknolojik gelişmelerin yakından izlenememesi, işgücü maliyetini yükselten siyasal tercihlili isdiham politikasının uygulanması, ücretlerin düşüklüğü ve rasyonel yatırım programlarının uygulanmaması kamudaki verimsizliğin başlıca nedenleridir.

-Serbest Piyasa Ekonomisini Geliştirmek : KİT'ler genelde fiyat ve kalite yönünden piyasa istemlerine karşı duyarsızdılar.KİT'lerin bir kısmı ekonomide tekelci ya da tekel eğilimli yapıları nedeniyle ile piyasanın denetimini ellerinde bulundurmakta ve tam rekabeti engellemektedirler. İflas tehlikesi ile karşı karşıya bulunmamaları ve zararın genel bütçeden karşılanması, ekonomik verimsizliklerini artırmakta, kaliteyi iyileştirmek ve fiyat ve maliyeti düşürmek gibi bir gereksinim duymamalarına neden olmaktadır.

- Sermaye Piyasasını Güçlendirmek : Türkiye'de olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasasının eksikliğini duyduğu, en önemli şey yeterli menkul değer arzıdır. Gelişme yolundaki ülkelerde özelleştirme yoluyla kamusal değerler sermaye piyasasına akıtılarak, arz ve talep dengesinin geliştirilmesi sağlanabilir .

- Döviz Gelirlerini Artırmak : Dış ödemelerinde döviz dar boğazı içinde bulunan gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme yoluyla döviz gelirlerini artırmakta ödemeler dengesi açığını kapatabilmektedir.

b- Mali Amaçlar

- Devlete Gelir Sağlamak : Dış kredi itibarının olmaması, uluslararası finans kuruluşlarından destek görülmemesi gibi nedenlerle dış borç sıkıntısı çeken devletler özelleştirme ile gelir sağlama yoluna gidilebilmektedir.

c-Toplumsal ve Siyasal Amaçlar

- Sermayenin Tabana Yayılmasını Sağlamak : Ortaklarına yüksek oranda kar dağıtabilecek durumdaki KİT'lerin pay senetlerinin halka açılması, gelir dağılımındaki dengesizlikleri azaltacak bir önlemdir. Bu da özelleştirme ile mümkün olabilmektedir.

2- Özelleştirmenin Yararları

Amaçların gerçekleştirilmesi aynı zamanda özelleştirmeden beklenen yararları oluşturur. Ancak konuya açıklık getirmesi açısından yeni ve köklü bir değişim niteliğindeki özelleştirmenin, olası yararları maddeler halinde aşağıdaki gibi sıralanabilir:(Cevizoğlu, 1989)

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

b- Sermaye tabana yayılarak gelir dağılımındaki dengesizlik azaltılacak, tasarrufların ölü yatırımları yerine ekonomiye aktarılması yoluyla aktif yatırımlara dönüşmesi sağlanacaktır.

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

d-Rekabet ortamının yaygınlaşması doğru teknolojinin seçilmesini zorunlu kılacak ve doğal sonuç olarak da verimlilik artacaktır.

e- Üretim birimlerinin yönetimi devlet yönetiminden ayrılacağından dinamik yönetim kadroları kurulacak ve başarının ödüllendirilmesi, başarısızlığın cezalandırılması mümkün olacaktır.

f- Devletin sınırlı kaynakları, oldukça büyük miktarda, KİT yatırımları ve onların borçlarının ödenmesi yerine, halkın öncelikli gereksinimlerine yönelik alt yapı yatırımlarına ayrılacaktır.

g- KİT'lerin özelleştirilmesi ile yatırım, üretim, pazarlama, fiyat ve personel yapısı ile ilgili her türlü karar politik etkiler altında kalmayacaktır.

h- Özelleşen kuruluşlar ürün ve hizmetlerini piyasa taleplerine uygun sayı ve çeşililikte üretmek konusunda serbesti ve karar yetkisine sahip olduklarından tüketici tercihleri optimal düzeyde karşılanacaktır.

1- Tüketici tercihlerini anlama ve giderme açısından başarılı olan özel kuruluşlar kâra geçme ve büyüme bakımından daha çok olanağa

kavuşacaklar, bu da ekonomiye itici güç kazandıracaktır.

j-Geliştirilecek serbest rekabet ortamı, o güne kadar KİT'leri kendine rakip görmeyen öteki işletmeler üzerinde de etki yapacaktır. Bu etki sonucu söz konusu kuruluşlar, daha kaliteli, ucuz üretim ve hizmete yöneleceklerdir.

3- Geçmişte Türkiye'deki Özelleştirme Çabaları

Türkiye'de özelleştirme kavramı 24 Ocak 1980 kararlarından ve bu konuda yapılan çalışmalardan sonra sıkça duyulmaya başlanmıştır. Ancak konu incelendiğinde özelleştirme benzeri çalışmaların Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı ekonomi sistemindeki mukataa yöntemi tipik bir özelleştirme yöntemi olarak yorumlanabilir. Günümüz dilinde mukataanın anlamı ihale etmek ya da gene günümüz uluslararası özelleştirme literatüründe contracting-out olarak tanımlanan tekniktir. Bu teknik, 1984 yılında yürürlüğe giren 2983 sayılı Tasarruflar Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Yasasının 3. maddesinde tanımlanan ve 13 Eylül 1984 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Kamu Ortaklığı Yönetmeliğinin açıkladığı İşletme Hakkının Devri yolunda özelleştirmek ilkesi olarak Türkiye Cumhuriyeti'nde de yasal çerçeve içinde yer almıştır. Özelleştirme benzeri uygulamalara Cumhuriyet döneminde de rastlamak mümkündür. Türkiye'de ilk kamu iktisadi girişimi 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 mukarrer senetle kendisine ve Türk efrat ve eşkali hükmiyesine ait olmak üzere tesis edeceği Türk Anonim Şirketlerine devrederek işletmeye mezun olduğu belirtilmiştir. (Aktan, 1987)

Özelleştirme düşüncesi Atatürk'ün direktifleriyle 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı kanunda da mevcuttur. Bu kanunda kamuya ait şirketlerin anonim veya limited şirket olarak kurulabilecekleri ve hisse senetlerinin nama yazılı gerektiği belirtilmiştir.

Çok partili dönemde hükümet programlarında da özelleştirme kavramına rastlamak mümkündür. 1950 seçimlerini kazanan partinin hükümet programında 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 talluk edenler hariç, muayyen bir plan dahilinde elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüse devretmeye çalışacağı" belirtilmiştir.

Ancak Cumhuriyetin ilanından 24 Ocak dönemine kadar özelleştirme

konusunda bir çok görüş bildirilmesine ve çalışmalar yapılmasına rağmen gerçek anlamda bir uygulamaya rastlanılmamaktadır.

4- Özelleştirmede Blok Satış Yöntemi, Bu Konudaki Uygulamalar ve Olası Sakıncaları

Blok satış yönteminde kamu iktisadi teşebbüslerinin veya bunlara bağlı kuruluşların her türlü aktiflerinin tamamen ya da kısmen satışı söz konusudur. Bu yöntemle direkt ya da özel satış yöntemi de denilmektedir.

Blok satış yönteminde Kamu İktisadi Teşekküllerinin ya da bağlı kuruluşlarının tüm aktiflerinin özel kişi ya da kurumlara devredilmesi halinde bütün özelleştirme, aktiflerinin bir kısmının devri halinde ise kısmi özelleştirme söz konusudur.

Blok satış yönteminin uygulanabilmesi bazı şartların yerine getirilmesi gerekmektedir.

1- Özelleştirmeye konu Kamu İktisadi Teşekkülleri ve bağlı kuruluşlarının mali performanslarının iyi olması gereklidir.

2- Özelleştirmeye konu olan Kamu İktisadi Teşekkülleri ve bağlı kuruluşlarının gerek sermaye ve gerekse aktifleri yönünden çok büyük olmaması gerekmektedir.

3- Özellikle bütün özelleştirme halinde özel sektörün çok büyük sermayeye sahip kamu iktisadi girişimlerini satın alması pek olası görülmemektedir. Bu nedenle blok satış yöntemi düşünülürken özel sektörün satın alma imkanlarını da dikkate almak gerekmektedir.

Özelleştirme, yönetim teknolojisi çağın gerisinde kalmış ve yoğun bürokrasi nedeniyle ivedi kararları almanın güç olduğu KİT' lere dinamizm kazandırma açısından oldukça yaralı bir proje olarak görülmektedir. Bu sayede devlet hem yükten kurtulacak, üretilen mal ve hizmetin kalitesi artacak, hem de sermayenin tabana yayılmasıyla ekonomisindeki dar boğazlar kısmen de olsa giderilebilecektir. Ancak bu olması gereken bir durumdur. Türkiye' deki özelleştirme uygulamalarında başta sermayeyi tabana yayma yani KİT' leri kendi çalışanlarına, halka ve yerli sanayiciye devir ilkesi ile çıkılmasına rağmen sonradan bu saptmaların varlığı gözlemlenmektedir. Gerçekleşen uygulamalara bakıldığında sermayenin tabana yayılması hedefine yönelik olarak sadece Teleteş' in özelleştirildiği görülmektedir. Teleteş' in özelleştirilmesinden sonra 2 KİT' in daha özelleştirilmesi gerçekleştirilmiştir. Bu kamu kuruluşları USAŞ ve Çitosandır ve her ikisinde özelleştirilmesinde blok satış yöntemi kullanılmıştır. Ancak satışların

ikisinde de alıcılarının yabancı şirketler olduğu görülmektedir. Özelleştirmeleri gerçekleştirilen ve özellikle de özelleştirilmelerine karar verilen kamu kuruluşlarının sermaye yapıları incelendiğinde bu kuruluşların çok büyük oldukları görülmektedir. Bu nedenle bu kuruluşların alıcıları ya da taliplileride uluslararası yapıya sahip çok güçlü şirket ya da konser-siyumları olmaktadır. Bu noktada blok satış uygulamasının bazı sakıncalarını ortaya koymak yararlı olabilir.

Türkiye'de çok büyük yatırımlarla gerçekleştirilmiş ve yüksek sermayeli kamu kuruluşları tekel özelliğine sahiptir. Böylece bir özelleştirme, teknelci kârın devlet yerine özel sektöre geçmesine, istihdam olanaklarının kısıtlanmasına, toplu pazarlıklarda işveren görüşünün göreceli olarak yükselmesine yol açabilecektir. Bu noktada satışların yabancı şirketlere yapıldığı düşünülürse konu daha da önem kazanmaktadır. Bir kamu kuruluşunun satışlarından devlet çok önemli gelir sağlamış olmakla beraber, sonraki yıllarda, yabancı özel sektörün elde edeceği teknelci kârın sadece bir bölümü, beyan edildiği kadarıyla, vergi geliri olarak elde etmekle yetinecektir. Üretimi ve tüketimi, gelişmiş ülkelere göre oldukça küçük olan Türkiye'de tekelleşmenin önlenememesi de pek mümkün görülmemektedir. Uluslararası tekellerin veya bir tekel sermaye grubunun hem düşük maliyetle üretimi gerçekleştirip ucuza ürün satması hem de yüksek ölçüde kâr transferi yapması güç görülmektedir. Böylesine bir durum ciddi bir devlet subvansiyonunu gerektirecektir. Sonuç olarak bunun maliyeti halka aktarılacaktır.

Özelleştirilmesine karar verilen KİT'lerin hemen hepsi stratejik öneme sahip kuruluşlardır. Bu kamu kuruluşlarını satın alan çok uluslu şirketler global çıkarlar doğrultusunda genel stratejiler hazırlamakta ve bu hedeflere ulaşmaya çalışmaktadırlar. Ancak her zaman, bu şirketler tarafından stratejileri doğrultusunda alınan kararlar ulusal çıkarlara uymayabilir.

Özellikle blok satış uygulamalarında satılacak kamu kuruluşlarına danışman olarak belirlenen dünyada özelleştirme konusunda deneyimli yabancı danışman firmalardan yararlanmak gereklidir. Ancak sadece Türkiye gerçeklerini tam olarak bilmeyen bu firmaların hazırladığı senaryo raporlarla blok satışı özelleştirmeye gitmek sakıncalı olabilecektir.

Özelleştirme de blok satış yönteminin kullanıldığı özelleştirme çalışmalarında ön araştırmaların yapılması için gerekli olan zaman periyodu oldukça önemlidir. Diğer bir deyişle bu ön araştırmaların aceleye getirilmemesi gerekmektedir. Aceleye getirilmiş bir blok satışı özelleştirme zor düzeltilebilir hatalara yol açabilecektir.

Özelleştirme çalışmalarında gerek hükümetin ve gerekse muhalefet partilerinin görüş birliği içinde olmaları gerekmektedir. Olası bir hükümet değişikliğinde satılan bir kamu kuruluşunun tekrar geriye alınması imkansızdır. Çünkü bu hukuki sorun Türk mahkemelerini aşmakta, çözümlenebilmesi Paris' teki Uluslararası ticaret odasının hakimlik kuralına bağlı olmaktadır.

Türkiye'de 24 Ocak 1980'den sonraki Özelleştirme uygulamalarına bakıldığında Teletaş dahil 6 kamu iştirakinin ve bağlı ortaklıklardan Çitosan'ın 5 fabrikasının ve USAŞ'ın özelleştirildiği görülmektedir. Özelleştirilen 6 kamu iştirakinden sadece Teletaş'ın halka ve çalışanlara satıldığı diğer 5 kamu iştirakinin ise devletin elinde bulundurduğu hisseleri blok halinde yerli ve yabancı şirketlere devretmesi şeklinde satıldığı görülmektedir. Özelleştirilen bağlı ortaklıklar ise Çitosan'a ait 5 fabrikanın tümü SCF adındaki bir Fransız firmasına blok halinde satılmıştır. Aynı yöntem USAŞ'ın satışında da izlenmiş ve devletin elindeki % 100 hissenin % 70'i SAS adındaki bir İsveç kamu kuruluşuna satılmıştır. Buradaki dikkat çekici nokta her ikisinde de blok satışın gerçekleştirildiği iki kuruluşunda, büyük hisselerinin devlete ait olduğu ve USAŞ'ın % 70 hissesini alan SAS'ın bir kamu kuruluşu olmasıdır. Özelleştirilmesine karar verilen ve satışları henüz senaryo aşamasında olan 40 iştirak, bağlı ortaklık ve KİT bulunmaktadır. Bu kamu kuruluşlarından Petkim ve Erdemir'in özelleştirme öncesi çalışmalarının son aşamaya geldiği, hisselerini devrelan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından açıklanmıştır.

5- Blok Satış Yönteminde Danışman Firmaların Rölü

Özelleştirilmesine karar verilen kamu kuruluşları ile ilgili satış öncesi teknik, organizasyonel, mali ve pazarlama alanları analizlerini yapmak üzere Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından danışman firmalar görevlendirilmektedir. Bu firmalar ayrıca özelleştirilmesine karar verilen kamu kuruluşunun özelleştirme stratejisini ve potansiyel yatırımcı ya da yatırımcı gruplarını belirlemek üzere çalışmalar yapmaktadırlar. Bu danışman firmalar özelleştirme öncesinde, çalışma yöntemleri ve prosedürleri farklılıklar göstermekle birlikte şu çalışmaları yapmaktadırlar.

1. Grup Çalışmalar

a- Kısa vadeli iyileştirme faaliyetleri için öncelikli alanların belirlenmesi

b- Kısa vadeli önlemlerin planlaması ve uygulanmaya konulması

c-Uzun vadeli gelişme önlemleri için alternatif senaryolar oluşturularak planlama yapılması ve karar esaslarının geliştirilmesi

d-Özelleştirme ve iyileştirme işlemleri için alternatif stratejiler belirlenmesi ve bunların incelenmesi

e-Özelleştirilecek kamu kuruluşuna ilgi duyan potansiyel yatırımcıların belirlenmesi ve bunlarla detay görüşmelerin yapılması

2. Grup Çalışmalar

Alternatif stratejiler arasından bir tanesinin seçilmesi için özelleştirilecek kamu kuruluşunun yönetiminin ve hükümet organlarının gerek gördüğü ek çalışmaların yapılması

3. Grup Çalışmalar

Belirlenen strateji içersinde yapılacak özelleştirme işlemlerinin yürütülmesinde Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresine yardımcı olunması

Özelleştirilen ve özelleştirme çalışmaları sürdürülen kamu kuruluşlarında ön çalışmaları yürüten danışman firmalar şunlardır: Rothschild, Shearson Lehman, First National Bank of Chicago, Morgan Greenfeel, Samuel Montagu, Lazard Freres, Barclays de Zoele Weed, Price Waterhouse, John Brown, Citibank, Türk Merchant Bank, Türkiye Ekonomi Bankası, Finans Bank, Tekstil Bank, Koç-Amerikan Bank, ve İktisat Bankası.

Bu danışman firmalar incelendiğinde tümünün, çoğu yabancı özel kuruluşlar olduğu görülmektedir. Danışman firmaların çalışmaları incelendiğinde çalışmaların önemli bölümünün reorganizasyon'a dayalı olduğu ve Teletaş hariç diğer çalışmaların sonunda özelleştirme stratejisi olarak blok satış yönteminin belirlendiği görülebilir. Özellikle büyük kamu kuruluşlarının danışman firmalarının yabancı firmalar olduğu göz önüne alınırsa bu firmaların seçiminde çok dikkat edilmesi gerekmektedir. Çünkü Türkiye'nin ekonomik yapısını ve insanını tam olarak bilmeyen ve çalışmaların 7-8 ay gibi bir sürede tamamlayan sözkonusu firmaların yapacağı hatalar devletin özelleştirme deneyimlerinde önemli kayıplara uğramasına neden olabilir. Bu noktada bu firmaların en önemli işlevlerinin yabancı alıcı şirketleri belirlemek ve bu şirketlerle yapılan pazarlıklarda aracılık yapmak olduğu söylenebilir. Yukarıda sözü edilen yabancı danışman firmaların yapabileceği olası hatalardan biri USAŞ'ın

özelleştirme çalışmalarında yaşanmıştır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu USAŞ'ın satışında fiyat belirlenmesine esas teşkil eden danışman firma (The First National Bank of Chicago) raporunda, kar ve finansman açığı rakamlarının hatalı olduğunu saptamıştır.

Kamu kuruluşlarının özelleştirme uygulamalarında yabancı danışman firmaların çalışmaları ve bu çalışmalar sonunda hazırlanan raporlar mutlaka gözönünde tutulmalıdır. Çünkü bu firmalar dünyada daha önce gerçekleştirilen ve başarılı sayılabilecek özelleştirme çalışmalarında görev almışlardır. Ancak bu firmalarla birlikte Türk Üniversitelerinin bilimsel araştırma merkezlerine de görev verilmesi veya bilim adamlarının görüşlerinin dinlenmesi özelleştirme çalışmalarındaki başarı oranını arttırabilir.

6-Özelleştirme Çalışmalarında Zaman Faktörünün Önemi

Özelleştirmeyi herşeyden önce bir zamanlama meselesi olarak algılamak gereklidir. Özelleştirmenin başarısı için özelleştirmeyi çok iyi zamanlanmış bir süreç içinde ele almak ve bu süreç içinde yapılacak işlemleri iyi tesbit etmek yararlı olabilecektir.

Özelleştirme sürecinde ilk aşama özelleştirme programının amaç ve hedeflerinin halka tanıtılması olarak tanımlanmaktadır. Özelleştirme uygulamaları ilk etapta tüm dünyadaki deneyimlerde olduğu gibi Türkiye'de tepki yaratmıştır. Ancak özelleştirme uygulamaları 1980'den bu yana devam etmesine rağmen halkın uygulamalar konusunda yeterince aydınlatıldığı söylenemez. Halka özelleştirme programının tanıtımında kitle iletişim araçlarından yararlanılabilir. Ayrıca özellikle bilimsel kurum ve kuruluşların düzenliyeceği seminerler ve çeşitli büyüklükteki kitlelerle yapılmış anketler halka özelleştirme programının tanıtımına katkıda bulunabilir. Halkın desteklemeyeceği bir özelleştirme programının başarılı olacağını söylemek oldukça güçtür.

Özelleştirme sürecindeki ikinci aşama hazırlık çalışmalarının yapılması aşamasıdır. Bu aşamayı özelleştirme sürecinin en önemli ve zamanlamasının en hassas şekilde yapılması gereken aşaması olarak görmek yanlış olmayacaktır. Çünkü özelleştirme bu aşamada belirlenecek stratejilere ve senaryolara göre gerçekleştirilmektedir. Bu aşamada daha önceden belirtildiği gibi deneyimli danışman firmalardan yararlanmak yararlı olacaktır. Ancak bu firmalara ülke şartlarını objektif olarak değerlendirebilecek üniversite temsilcilerinden, Merkez Bankası uzmanlarından, işçi ve işveren sendikaları temsilcilerinden oluşturulacak bir kurulun eşlik etmesi daha başarılı sonuçların alınmasına yardımcı olacaktır.

Ayrıca bu aşama için yeterli bir zamanın ayrılması ve hazırlık çalışmalarının fazla aceleyle getirilmesi de gerekli görülmektedir.

Yukarıda açıklanan aşamalardan sonra kamu kuruluşlarının satışları gerçekleştirilir. Satış işlemleri hazırlık aşamasında yapılan senaryolar dahilinde gerçekleştirilir. Özellikle blok satış yönteminin kullanıldığı özelleştirme uygulamalarında alıcı şirketler çok dikkatli seçilmeli ve bu şirketler hakkında çok detaylı araştırmalar yapılmalıdır.

Özelleştirme uygulamalarında özellikle blok satış yöntemlerinin kullanıldığı uygulamalarda tüm aşamalar en ince detayına kadar önceden planlanmalıdır. Acele ve fazla araştırma yapılmadan alınmış kararlar devlet ve dolayısıyla vergi veren vatandaşları açısından çok önemli zararlara yol açabilir. Bu yüzden zamanlama çok önemli bir faktör olarak görünmektedir.

7- Blok Satışlar Konusunda Sendikaların, Çalışanların ve Uzmanların Görüşleri

Özelleştirme konusu, gerek üniversitelerin ve gerek ticaret ve sanayi odalarının düzenlediği seminer, konferans ve panellerde ve gerekse günlük yazılı basında oldukça sık tartışılmaktadır. Bu konuda çeşitli yaklaşımlar ve görüşler olsa da özelleştirmenin düşüncede, halkın ve devletin yararına olduğu noktasında birleşmektedir. Üzerinde görüş birliğine varılan bir noktada özelleştirmenin devlet mallarını paraya çevirme operasyonu değil devlet tarafından yapılmış yatırımların etkinliğini, verimini artırma yolu olduğudur.

Ayrıca savunulan bir görüş de, özelleştirme uygulamalarında, özelleştirme kanununda yer alan en önemli hedef olarak göze çarpan sermayenin tabana yayılması ilkesinin unutulmamasının gerekliliğidir.

Stratejik öneme sahip (Petkim-Erdemir) kuruluşlar konusunda ise bu kuruluşların yabancılara blok halinde satılmasının Türkiye'nin bugüne kadar oluşturmuş bulunduğu sınırlı sanayinin bile zayıflamasına yol açacağı gibi, ülke sanayinin gelecekteki gelişmelerini de yönlendireceği ve frenleyeceği ayrıca ülke ekonomisinin dışa bağımlılığını arttıracığı görüşleri taraftar bulmaktadır.

Yabancılara blok satış konusundaki diğer bir görüşte ise özelleştirmede deneyimli ülkelerin özellikle İngiltere'nin özelleştirilecek şirketin en fazla % 10'unun yabancılara satılmasına müsaade ettiği büyük hisseleri elinde tuttuğu belirtilmekte Türkiye'ninde benzer bir yöntemi uygulamasının zorunluluğu dile getirilmektedir.

Türkiye'deki özelleştirme uygulamaları konusundaki yabancı uzman ve bilim adamlarının görüşleri ise, özelleştirme yapılırken herşeyin açık seçik ortaya konulmasının gerektiği, alışverişlerde gizlilik unsurunun işlerlik açısından sıkıntı yaratacağı ve Türkiye' de gelişmiş bir sermaye piyasası olmaması nedeniyle halka satış yöntemiyle özelleştirmenin zor olduğu noktalarında birleşmektedir.

Benzeri görüşler sendikalar tarafından savunulmaktadır. Ancak sendikalar özelleştirme kavramına ve uygulamalarına daha katı bir bakış açısıyla yaklaşmaktadır. Sendikaların özelleştirme konusundaki görüşleri aşağıdaki gibi sınıflanabilir :

- Türkiye gelişmiş ülke düzeyine gelmeden KİT'lerin satışı gündeme gelmemelidir.
- Çok uluslu sermayenin yararına olacak özelleştirme uygulamalarına gidilmemelidir.
- KİT çalışanlarının birikimleri ile pay senetleri almaları çok güçtür. Alsalar bile sermaye arttırımı yoluyla bunları büyük sermayeye kaptırma olasılığı bulunmaktadır.
- İşçi ücretlerini düşeceği ve arttırılmasının çok güç olacağından kuşku duyulmaktadır.
- Kıdem tazminatının tehlikeye gireceği, işverenin eski işçilerin kıdem tazminatını ödemeyecekleri, daha düşük düzeyde tazminat ödeyecekleri tazminatsız işçi çalıştırmanın artacağı görüşünde birleşmektedirler.
- Sözleşmeli personel uygulamasının sendikalaşmayı baltalayacağı ve iş güvencesini yok edeceği düşünülmektedir.

8- Alternatif Özelleştirme Yöntemleri

Blok satışının yöntemi dışındaki özelleştirme yöntemlerini pay senetlerinin satış yöntemi ve özelleştirme bezeri yöntemler adı altında iki bölümde incelemek mümkündür.(Alkin : Özelleştirme Amaçları ve Yöntemleri, MPM AnaHtar, Temmuz,1989)

1-Pay senetlerinin satış yöntemi

Dünyadaki özelleştirme uygulamaları incelendiğinde genellikle hisse senedi ile satışların tercih edildiği görülmektedir. Satışlar, yurt içindeki ser-

maye piyasası kanalıyla gerçekleştirilebildiği gibi henüz sermaye piyasaları tam olarak gelişmemiş ülkelerin kamu kuruluşlarına ait hisse senetleri dünyadaki gelişmiş ve büyük borsalarda satışa sunulabilmektedir. Pay senetlerinin satış yönteminde hisse senetleri aracı kurumlara gerek duyulmadan direkt olarak alıcılara arz edilebildiği gibi ikinci el piyasada diğer bir deyişle menkul değerler borsasında satışa sunulabilir. Ancak özelleştirme uygulamalarında büyük bir çoğunlukla ikinci el piyasalarında satış tercih edilmektedir. Türkiye'deki özelleştirme uygulamaları incelendiğinde bu yola başvurulduğu görülmektedir.

9- Özelleştirme Benzeri Yöntemler

a- Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Yöntemi : Bu yöntem kamu sektörü ile özel sektörün belirli paylarla ortak olduğu anonim şirketlerin, özellikle büyük ve riskli yatırımlara girmesi yöntemidir. Kamu iştiraklerini bu başlık altında görmek mümkündür. Burada kamu payının az tutulması halinde açık bir özelleştirme görmek mümkündür.

b- Finansal Kiralama Yöntemi : Verimsiz çalışan KİT'lerin verimli ve karlı duruma geçmesi için kiraya verilmelidir. Mülkiyetin devrini öngörmediğinden, gerçek bir özelleştirme yöntemi olmayan finansal kiralama ile, özelleştirilecek KİT'lerin mali yapıları güçlendirilebilir.

c- Yönetim Devri Yöntemi ; Bu yöntemde KİT'lerin yönetimleri özel sektöre devredilmektedir. Ayrıca taraflarca imzalanan sözleşmede ön görülecek bir ek maddeyle belirli bir sürenin sonunda kamu kuruluşu yöntemini devralan şirket tarafından satın alınabilmektedir.

d- İhale Yöntemi : Yine mülkiyet devrinin söz konusu olmadığı ihale yönteminde, kamusal mal ve hizmetlerin yapılan ihale ile özel sektöre devredilmektedir. İhale yöntemi özellikle belediye hizmetlerinde yaygın olarak uygulanmaktadır. Türkiye'de de belediyeler, genel ve katma bütçeli daireler ve il özel idareleri bu yöntemle sıkça başvurmaktadır.

e- İmtiyaz Devri Yöntemi : Bu yöntemde doğal tekel (elektrik, su, havagazı, demiryolları vb.) söz konusu olan üretim alanları bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Burada amaç etkin kaynak kullanımının sağlanmasıdır

Bu özelleştirme yöntemleri arasında dünyada en çok tercih edileni hisse senetlerinin menkul değerler borsalarında alıcılara sunulması şeklinde gerçekleştirilen pay senetlerinin satış yöntemidir. Türkiye'de özelleştirme çalışmalarını yürütmek ve denetlemekle görevli Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresinin açıkladığı özelleştirme amaçları incelendiğinde en önemli

amacın KİT'lerin verimliliğini ve karlılığını arttırmak ve sermayeyi tabana yaymak olduğu görülebilir. Bu amacın gerçekleştirilmesinde ancak pay senetlerinin satışı yöntemine bağlıdır. Ancak bu yöntem daha önce de değinildiği gibi sadece Teleteş'in özelleştirilmesinde kullanılmıştır. Bunun sebeplerinden biri de henüz Türkiye'de sermaye piyasasının gelişmemesi olarak gösterilebilir.

10- Dünyadaki Özelleştirme Uygulamaları ve Blok Satışlar

Özelleştirme son yıllarda dünya ekonomisinde meydana gelen en çarpıcı dönüşümlerinden biri olarak kabul edilmektedir. 1960 - 1970 li yıllarda devletleştirme pek çok ülkenin ekonomi politikasında önemli rol oynarken 80'li yıllarda bu görüş değişerek devlete ait ticari kuruluşların hisselerinin satışına başlanmıştır. Bugün özelleştirme planının uygulandığı ülkeleri şu şekilde sıralamak mümkündür ; İngiltere, Almanya, Fransa, ABD, Kanada, Hollanda, İtalya, İspanya, Singapur, Brezilya, Meksika, Şili, Malezya, Filipinler, Yeni Zelanda, Şrilanka, Portekiz, Bangladeş Senegal Nijerya, Ürdün ve Türkiye.

Gelişmiş ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarına bakılacak olursa, yeni ve deneyim aşamasında olan bir uygulama olması da göz önüne alınarak henüz teorideki yararları ulaşılamadığı görülmektedir. Özelleştirmenin bugünkü anlamda ilk uygulamalarının yaşandığı İngiltere'ye bakılacak olduğunda bu durumu görmek mümkündür. İngiliz özelleştirme uzmanları 1987 yılının Ekim ayındaki Borsa Krizinden sonra özelleştirme uygulamalarındaki gelişmeleri şöyle özetlemektedir.

- Verimlilik artışındaki gelişme
Değişmedi

- Devlet müdahalesindeki gerileme
Değişmedi

- Yeni pazarlara açılma
Değişmedi

- Geniş kitlelere hisse satışı
Olumsuz

- Çalışanları ortak etme
Olumsuz

- Sermaye piyasasının gelişimi

Değişmedi

- Sendikaların gücünü kaybetmesi

Değişmedi

İngiltere çok gelişmiş ve dünyanın 3. büyük borsası olarak nitelenen bir borsaya sahip olmasına rağmen hisse senetlerinin satışında güçlüklerle karşılaşmıştır. Görüldüğü gibi borsadaki önemli hareketler özelleştirmeyi de olumsuz yönde etkilemektedir.

Sonuç

Özelleştirme, henüz gelişmiş ülkelerdeki uygulamalarında bile başarı sağlanamamış olsa da, henüz yararlarından bir kısmı teoride kalmış olsa da kamu kuruluşlarının verimlilik ve üzerinde iyi niyetli ve objektif çalışmaların yapılması gereken bir uygulamadır. Ancak çok büyük yatırımlarla gerçekleştirilmiş ülkelerde, satışı aceleyle getirilmemesi gereken bir konu olarak görülmektedir. Bu kuruluşları Türkiye gibi gelişimini henüz tamamlamamış ülkelerde halka ve bu kuruluşların çalışanlarına satmak çok güçtür. Bu durumda özelleştirmeyi gerçekleştirebilmek ve gelir sağlamak için çareyi blok satış yönteminde aramak konusu gündeme gelmektedir. Ancak yerli sermayenin, bazıları stratejik öneme sahip bu kuruluşları satın almaya gücü yetmemekte ve yabancı şirketler devreye girmektedir. Bu da kamu kuruluşlarının yabancılaştırılması sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca bu çalışmaların kamuoyundan gizli yapılması kamu kuruluşlarının satışlarının ne derece gerçek değerlerinde yapıldığı sorusunu da beraberinde getirmektedir.

Özelleştirme mutlaka yararlı bir uygulamadır. Ancak Türk ekonomisindeki dar bağazların aşılması için tek yol olarak görmenin ne derece doğru olduğu tartışmaya açık bir konudur. Her şeyden önce özelleştirmeye gereken zaman tanınmalı ve bu zaman içinde sermaye piyasasının geliştirilmesi çarelerinin aranmasına çalışılmalıdır. Bu noktada tasarrufların gömü niteliğinden kurtulup hisse senetlerine kanalize edilmesi sorunu gündeme gelmektedir. Bu amaçla kamuoyu, hisse senetleri konusunda bilgilendirilmeli ve hisse senedi satın almalı olası yararları anlatılmalıdır. Bu şekilde özelleştirme halka tanıtımı ve benimsetilmesinde gerçekleştirilebilir.

(PRIVATIZATION AND APPLICATIONS IN TURKEY)

In this study, privatization is mentioned primarily and then the applications in Turkey are told. For this aim, newspaper articles have been researched and a synthesis is tried to be occuerd. The study has nine chapters. The results reached by examining have been shorted in the last chapter.

KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can (1987), **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, Bilkom.

- AYSAN, M. Özmen, S (1981), **Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul, Kardeşler Basımevi.

- ALKİN, Erdoğan (1989), «**Özel Sektör ve Piyasa**», Milliyet, 13.6.

- ALKİN, Erdoğan (1989), «**Özelleştirme Amaçları ve Yöntemleri**», MPM Anahtar, Temmuz .

- BALLI, Rafet (1989), «**Bal Gibi Özelleştirme**», Milliyet, 12.6.

-BERKSOY, Taner (1989), «**Özelleştirirken Ya-bancılaştırma**», Ekonomik Bülten Rehber, 9-15 Ekim.

- BERBEROĞLU, Oya (1989), «**Petkim Yıl Sonuna Kadar Özelleşecek**», Dünya, 6-6.

- CEVİZOĞLU, Hulki (1989) , «**Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**», İstanbul, İlgı Yayıncılık.

- DURMUŞ, Mustafa , «**İngiltere'nin Özelleştirme Deneyi Tartışılıyor**», Ekonomik Bülten

- DUYAR, Hilmi , (1989), «**Çimento Fabrikası Sudan Ucuza Gitti**», Hürriyet, 2-6.

- GARİH, Üzeyir , «**Türkiye Özelleştirme Modelini Çok Açık Bir Şekilde Ortaya Koymalı**», Ekonomik Bülten

- GÜNGÖR, Tefvik, (1989), «**Neden Özelleştirme**» Dünya, 30

Ekim .

- GÜNGÖR, Tevfik (1989), «Özelleştirme Ne İçin Yapılıyor» Dünya, 5- Eylül .

- KANTMAN, Sönmez (1989), «Cumhuriyet Tarihimizin İlk Özelleştirmesi Teletaş Değildir», Dünya, 5 Eylül .

- KARGÜL, Doğan (1989), «Erdemir Sudan Ucuza Gidiyor», Sabah,3-6.

- ÖNDER , İzzettin (1989), «Özelleştirme, Yabancılaştırma ve Demokrasi», Ekonomik Bülten, 18-24 Eylül.

- YILDIRIM, Abdurrahman (1989), «Özel Sektöre Özel Kaynak» ,Cumhuriyet, 19-6.