



T. C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE'DEKİ KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ
VE
SATIŞ YÖNTEMLERİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Resul YAZICI /

Eskişehir - 1990

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

TABLOLAR	VII
KISALTMALAR	IX
GİRİŞ	1

Birinci Bölüm

TÜRKİYE'DE KİT'LER

I. KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE TÜRKİYE'DE KİT'LERİN YAPISI ..	3
A- KAMU İŞLETMECİLİĞİ KAVRAMI	4
B- 233 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEYE GÖRE KİT'LERİN YAPISI	6
1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri	6
2. Müesseseler	6
3. Bağlı Ortaklıklar	7
4. İştirakler	7
II. KİT'LERİN GELİŞİMİ VE SORUNLARI	7

A- TÜRK EKONOMİSİNİN TARİHSEL SÜRECİNDE KİT'LERİN GELİŞİMİ	7
1. 1980 Öncesi Dönem	7
2. 1980 Sonrası Dönem	10
B- KİT'LERİN BAŞARISIZLIĞINA NEDEN OLAN GENEL ÖZELLİKLERİ	15
1. Hükümetin Yönetimi Altında Olması	15
2. Yönetimi Belirleyecek Ölçütlerin Nesnel Olmaması	17
3. Finansmanın Devlet Tarafından Karşılanması	18
4. Değişikliklere Yavaş Uyum	20
5. Planlama İyimserliği	21
6. Demokrasinin Güvencesi Bağımsızlık Simgesi Olarak Görülmesi	22

İkinci Bölüm

TÜRKİYE'DE KİT'LERİ ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ

xI. ÖZELLEŞTİRME İHTİYACININ DOĞUŞU VE GÜNDEME GELME NEDENLERİ	24
A- ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI	26
B- ÖZELLEŞTİRMEDE TARİHSEL GELİŞİM	27
1. 1980 Öncesi Dönem	27
2. 1980 Sonrası Dönem	29
C- ÖZELLEŞTİRME NEDENLERİ	33
1. Piyasa Ekonomisinin İşlerliğini Sağlama	35

2. Endüstriyel Etkinliğin Artırılması	36
3. Türk Sanayiinin Yeniden Yapılanmasını Sağlamak	37
4. Sermayenin Tabana Yayılmasını Teşvik Etmek	39
5. Devlete Gelir Sağlamak	41
II. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ	43
A- KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDE SATIŞ YÖNTEMİ	46
1. Pay Senetlerinin Satışı Yöntemi	48
a- Birinci El Piyasasında Pay Senetlerinin Satışı	49
b- İkinci El Piyasasında (Menkul Değer Borsasında) Pay Senetlerinin Satışı	51
2. Direkt (Özel) Satış Yöntemi	52
B- ÖZELLEŞTİRME BENZERİ UYGULAMALAR	52
1. Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Yöntemi	53
2. Finansal Kiralama Yöntemi	53
3. Yönetim Devri Yöntemi	54
4. İhale Yöntemi	55
5. Devlet Tekellerinin Ortadan Kaldırılması	56
6. İmtiyaz Devri Yöntemi	57
7 Gelir Ortaklığı Senedi ile Gelirin Satılması veya Borç Para Alınması Yöntemi	57

Üçüncü Bölüm

SATIŞ YÖNTEMİYLE ÖZELLEŞTİRMEDEKİ TARAFLARIN İNCELENMESİ

I. ÖZELLEŞTİRİLECEK KİT'LERİN BELİRLENMESİ	59
A- ÖZELLEŞTİRME ANA PLANINA GÖRE KİT'LERİN SINIFLANDIRILMASI	60
1. KİT'lerin Sınıflandırılmasında Kriterler	61
a- Ekonomik Başarı	61
b- Yatırım İhtiyacı	63
c- Kamu Hizmeti Fonksiyonu	64
2. Özelleştirmede Öncelik Sırasının Belirlenmesi	64
B- ÖZELLEŞTİRİLECEK KİT'LERİN SATIŞ FİYATININ BELİRLENMESİ	64
1. KİT'leri Değerlendirmede Önemli Hususlar	65
2. KİT Değerlemesini Yapacak Firmaların Özellikleri.	66
3. Değerleme Yöntemleri	68
a- Maliyet Yaklaşımı	68
b- Gelir Yaklaşımı	69
c- Pazar Yaklaşımı	70
II. KİT'LERİN SATIŞINDA ALICI OLAN TARAFLARIN İNCELENMESİ	71
A- GENEL OLARAK ÖZEL MÜLKİYETİN ÖNEMİ	71
B- ÇALIŞANLAR AÇISINDAN SATIŞIN İNCELENMESİ	72
1. Çalışanların Özelleştirmeye Bakışı	74
2. Satışın Çalışanlara Olması Durumunda Yapılması Gerekenler	74
C- HALKA SATIŞ İŞLEMİNDE YAPILMASI GEREKENLER	76
1. Sermaye Piyasasının Durumunu İyileştirme	76
2. Halkın Alım Gücünü Artırma	78
3. Kamuoyuna Özelleştirmenin Anlatılması	85

D- YERLİ ÖZEL SEKTÖRÜN ÖZELLEŞTİRMEDE YERİ	85
1. Yerli Özel Sektörün Özelleştirmeye Bakışı	88
2. Özel Sektörün Güçlendirilmesi İçin Yapılması Gerekenler	88
a- Müteşebbis Unsurunun Geliştirilmesi	89
b- Özel Sektöre Yönelik Sermaye Birikiminin Hızlandırılması	91
E- ÖZELLEŞTİRMEYLE GELECEK YABANCI SERMAYEYE GENEL BAKIŞ	94
1. Yabancı Sermayenin Önemi ve Tanımı	96
2. Yabancı Sermayenin Yatırım Şekli	96
a- Direkt Yatırım	97
b- Portföy Yatırımı	97
3. Yabancı Sermayenin Bir Ülkeye Geliş Nedenleri	97
a- Ekonomi ve Mali Politikaları	97
b- Politik İstikrar	98
c. Sosyo-Kültürel Yapı	99
4. Gelecek Yabancı Sermayenin Önemi	99
a- Tasarruf ve Yatırımları Artırmasıyla İstihdama Olumlu Etkisi	99
b- Teknolojik İlerlemenin ve İşletmecilik Bilgisinin Gelişmesini Sağlama Etkisi	100
c- Ödemeler Dengesine Etkisi	101
5. Uluslararası İlişkilerin İyileştirilmesine Etkisi ..	102
6. Yabancı Sermaye Yatırımlarına Olumsuz Bakışlar..	103
SONUÇ	105
YARARLANILAN KAYNAKLAR	i

TABLOLAR

No	Tablo Adı	Sayfa No
	Mülkiyetin Transferi (Şema 1)	60
1	Kamudaki Memur ve İşçi Sayısı	73
2	Fert Başına G.S.M.H.	80
3	1987 Hanehalkı Gelir Tüketim Harcamaları Anketinde Hanelerin Gelirden Aldıkları Payların Hanehalkı Yüzdelerine Göre Oransal Dağılımı	80
4	1987 Hanehalkı Gelir Tüketim Harcamaları Anketinde, Toplam Hanehalkı Kullanılabilir Gelirinin İçinde Gelir Türlerinin Oransal Dağılımı	81
5	1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi-Çalışan Hanehalkı Fertlerinin İşteki Durumlarının Toplam Çalışanlar İçindeki Oransal Dağılımı	81
6	1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketinde Hanelerin Toplam Tüketim Harcamaları İçinde Harcama Türlerinin Oransal Dağılımı	82
7	Kişi başına Nominal G.S.Y.İ.H. Rakamlarına Göre Türkiye G.S.Y.İ.H.'nin Diğer O.E.C.D. Ülkelerinin G.S.Y.İ.H.'lerini ile Karşılaştırılması	83

VIII

9	Kamu ve Özel Sektör Menkul Değerlerinin G.S.M.H. İçindeki Payları	85
10	KAMU KESİMİ AÇIKLARININ FINANSMANI 1980-1986 (YÜZDE DAĞILIM)	92

KISALTMALAR

A.Ş. ✓	:Anonim Şirket
A.Ü.	:Ankara Üniversitesi
B. ✓	:Baskı
Bkz. ✓	:Bakınız
B.İ.T.İ.A.	:Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
Ç. ✓	:Cilt
Ç.U.Ş. ✓	:Çok Uluslu Şirketler
Đ.E.	:Devlet İstatistik Enstitüsü
Đ.P. ✓	:Demokrat Parti
Đ.P.T. ✓	:Devlet Planlama Teşkilatı
G.S.M.H. ✓	:Gayrisafi Milli Hasıla
G.S.Y.İ.H. ✓	:Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
H.D.T.M. ✓	:Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
İ.D.T.	:İktisadi Devlet Teşekkülleri
İ.İ.B.F.	:İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
İ.M.K.B. ✓	:İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İ.S.O. ✓	:İstanbul Sanayi Odası
İ.T.İ.A.	:İktisadi Ticari İlimler Akademisi
İ.T.O. ✓	:İstanbul Ticaret Odası
İ.Ü.	:İstanbul Üniversitesi
İ.Ü.İ.F.	:İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

K.H.K.	✓	:	Kanun Hükümünde Kararname
K.İ.K.	✓	:	Kamu İktisadi Kuruluşu
K.İ.T.	✓	:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
K.O.F.	✓	:	Kamu Ortaklığı Fonu
K.O.İ.	✓	:	Kamu Ortaklığı İdaresi
K.O.K.	✓	:	Kamu Ortaklığı Kurulu
K.P.	✓	:	Kalkınma Planı
M.G.	✓	:	Milli Gelir
O.E.C.D.		:	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PETKİM	✓	:	Petrokimya A.Ş.
R.G.	✓	:	Resmi Gazete
s.	✓	:	Sayfa
S.	✓	:	Sayı
S.B.F.		:	Siyasal Bilimler Fakültesi
T	✓	:	Tarih
T.C.	✓	:	Türkiye Cumhuriyeti
T.K.İ.	✓	:	Toplu Konut İdaresi
T.K.K.O.İ.	✓	:	Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
T.K.K.O.K.	✓	:	Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu
T.L.	✓	:	Türk Lirası
T.M.M.O.B.		:	Türkiye Makina Mühendisleri Odalar Birliği
T.P.A.O.	✓	:	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
Türk-İş	✓	:	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
v.s.	✓	:	Vesaire
Ya.	✓	:	Yayını
YASED		:	Yabancı Sermaye Koordinasyon Derneği
Y.D.K.	✓	:	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

GİRİŞ

Kapitalist düzenin, hem kendi bünyesinden hem de sosyalist sistemden gelen önemli unsurlarla ortalama bir örgütlenme şekline dönüştüğü **karma ekonominin** varlığı **Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin** faaliyetleriye kabul edilmektedir.

1930'lu yıllarda gündeme gelen Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin kuruluş amaçları, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle beraber, Türkiye'de doktriner bir yaklaşımın sonucu olmayıp; özel sermayenin yetersizliği, Cumhuriyetin kuruluş yıllarında bağımsızlık simgesi olmaları, dünya bunalımından kaynaklanan şartlardaki zorunluluklar nedeniyle kurulmuştur.

KİT'lerin başarılarına karşın, ekonomideki görevlerini yerine getirip-getirmediğinin, işlevlerinin bitip-bitmediğinin tartışmasının gündeme gelme nedeni, muhakkak ki, onların başarısızlığına neden olan _kuruluş yıllarına kadar dayanan_ özellikleridir.

1970'li yıllarda, dünyada genel kabul gören monetarist politikanın ve uygulanan KİT ağırlıklı ithal ikâmecî modelin başarısızlığının sonucu olarak; Türkiye'de, serbest piyasa ve özel girişime dayalı ekonomik faaliyetlerin desteklendiği ve devletin piyasa müdahalesinin en aza indirilmesi amacıyla özelleştirme düşüncelerinin uygulamaya dönüştürüldüğünü görmekteyiz.

Bir parti politikası olarak benimsettirilmeye, günahı ve savaplarının iktidar tarafından üstlenildiği beyanlarının verilmesiyle, muhalefetin

yoğun saldırılarına konu olan KİT'leri özelleştirme çalışmalarının incelenmesi konumuz olmuştur. Amacımız: Özelleştirmenin tam olarak gerçekleştiği, **Özelleştirmede Satış Yöntemi**'ni ve bilhassa adı geçen yöntemdeki alıcı tarafların uygulamaya etkileri açısından; karşılıklı etkilenişini esas alarak incelemeye çalıştık.

Bu amaca ulaşabilmek için, çalışmamız üç bölümden oluşmuştur. Birinci Bölüm; çalışmanın çıkış noktası olan **TÜRKİYE'DE KİT'LER**'in yapısını ve sorunlarının nedenlerini incelemektedir. İkinci Bölümde; **TÜRKİYE'DE KİT'LERİ ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ** yer aldığından, özelleştirmenin tarihçesi, nedenleri ve yöntemleri verilmeye çalışılmıştır. Ve araştırma amacının incelendiği Üçüncü Bölüm; özelleştirilmesine karar verilen KİT'ler için yapılması gereken çalışmaları ve özelleştirme yöntemlerinden **satış yöntemiyle** yapılacak özelleştirmeye, Türk Kamuoyu'nun yaklaşımlarını ve beklentilerini vermektedir. Aynı şekilde, ekonomide yapısal değişikliklere neden olabilecek yabancı sermayenin de, bu yöntemle, girişinin artırılabilmesinin önemine adı geçen bölüm olan **SATIŞ YÖNTEMİYLE ÖZELLEŞTİRMEDEKİ TARAFLARIN İNCELENMESİ**'nde yer verilmiştir.

Birinci Bölüm

TÜRKİYE'DE KİT'LER

I. KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE TÜRKİYE'DE KİT'LERİN YAPISI

Günümüz kapitalist toplumlarında devletin oynadığı rol öylesine büyümüş ve kamu kesimi öylesine genişlemiştir ki; artık günümüzde esas olarak **kapitalist** kabul edilen birçok ekonominin çalışışının 19. yüzyıl liberal ekonomilerinden farkını göstermek için bir kısım İktisatçılarla **karma ekonomi** deyiminin kullanılmaya başladığı görülmüştür. Kapitalist ve sosyalist ekonomiler arasında her iki sistemden de önemli unsurlar taşıyan ortalama bir örgütlenme biçimini ifade eden (...)¹ ve bir sistem bir model olup olmadığı tartışması yapılan karma ekonomiyi, Samuelson şöyle tanımlamaktadır:

Karma ekonomi; serbest piyasa, serbest rekabetin unsurları olan ferdi karar ve tercih serbestliğini, ferdi mülkiyeti kabul etmekle beraber, model içinde ferdi haklarla sosyal değerlerin, ferdi verimlilik ilkeleri ile sosyal adaletin birleştirilip karıştırıldığı bir modeldir². Kısaca, kamu yararlarıyla bireysel çıkarları uyumlaştırmayı amaçlayan karma ekonomi;

¹ Özhan ULUATAM, **Kamu Maliyesi**, Teori Ya., B.1, Ankara, 1988, s. 6.

² Ahmet KILIÇBAY, **İktisat Teorisi, İktisat Politikaları ve İşletme**, İ.Ü. Ya. No. 3488, İstanbul, 1988, s. 214.

birey hak ve çıkarlarını herşeyin üstünde tutan liberalizm ile toplumun menfaatlerini kişi çıkarlarının üstünde tutan sosyalizmin bir arada uygulanması sonucunda oluşan temel çelişkileri çözme gereği oluşturulmuştur.

Karma ekonomi düzeninde, devletin ekonomiye müdahalesi, sosyalist düşünceye dayanan bir tutum olmaktan çok, ülkelerin ekonomik ve sosyal yapısından kaynaklanan sorunlara dayanmaktadır. Azgelişmiş ülkelerde «(...) özel teşebbüs iktisadi yapının kurulmasında ve gelişmesinde güçsüzlük ve irade yetersizliği gösterir. Bu durumun, devletin azami yardımının sağlanmış olduğu hallerde dahi tamamen giderilemediği görülür. Bütün azgelişmiş memleketlerde; hemen hemen bu tarife giren bütün ülkelerde, yetersiz sermaye yapısı, teşebbüs yönetiminin muhtaç olduğu kadrolarda büyük noksanlıklar ve milli seviyede pazarın gelişmediği, tüketim talebinin yetersiz olduğu görülür. Bütün bu engeller ağır endüstri dalında yatırım yapabilecek olanların cesaretini kırar. Bu şartlarda sermaye kaynaklarının sanayi teşebbüsü için zaruri bulunan teknik ve idari imkanların kamu otoriteleri tarafından harekete geçirilmesi icap eder. Bu yapı içerisinde bu türden ancak çok uzun zaman sonunda gelir sağlaması muhtemel yatırımların devlet tarafından gerçekleştirilmesi mümkündür»³.

A- KAMU İŞLETMECİLİĞİ KAVRAMI

Kamu işletmeciliği en geniş anlamıyla, «ekonomik bir mülkiyetin yerine getirilmesi amacına tahsis edilmiş kamu mülkiyeti» ile işletmecilik faaliyetlerinin yürütülmesi anlamına gelmektedir⁴. Devlet,

³ A Oktay GÜNER, **Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri**, Damla Ya. No.83, İktisat Serisi No.4, İstanbul, 1978, s.181'den A.H. HANSON, **Le Secteur Public, Dans une Economie en voie de Développement**, s.5, 1963, Paris.

⁴ Dündar SAĞLAM, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, S.B.F. Ya. No.9, A.Ü. Basımevi, 1967, s.24.

Ekonomik bir mülkiyeti yerine getirme yani iktisadi faaliyetlerde yer alma işini, genel anlamıyla iki şekilde yapmaktadır:

- Devletin, toplum hayatında zorunlu gördüğü faaliyetlere finansal destek vererek uyguladığı devlet yatırımcılığıdır.
- Direkt olarak _bürokratik yönlendirmeye_ iktisadi faaliyetlerde bulunma şekli, devlet işletmeciliğidir.

Devletin iktisadi faaliyetlerde yer alma şekliinden birincisi, «(...) muayyen bir ölçüde savunulabilir. Az gelişmiş bir toplumda altyapı yatırımları, gerikalmış bölgeler ve teknolojik bakımdan özel kesimin yapamayacağı büyük yatırımlar, milli güvenlik açısından önem taşıyan konular gibi argümanlarla **devlet yatırımcılığı** savunulabilir»⁵. Devlet yatırımcılığı, gelişmiş ülkelerde de, gerek sosyal devlet anlayışı, gerekse piyasa düzenleme faaliyetleri şeklinde uygulama alanı bulmaktadır.

Devlet işletmeciliğine ise, bürokrasinin çarkları arasında iyi bir teşebbüs olunamayacağı için karşı çıkmaktadır. Bundan dolayı, günümüzde bürokratik külfetin kaldırılması, kamu faaliyetlerinde özelleştirme ve bürokrasinin azaltılması şeklindeki çalışmaları gündeme getirmiştir.

Devletin tamamen veya kısmen girişimci (veya işletmeci) görevini yerine getirdiği «Kamu İktisadi Teşebbüsleri, gayet genel şekilde, ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet ya da başka bir kamu kuruluşu tarafından yalnız ve ortaklık yolu ile oluşturulan, sermayesinin tamamı veya çoğunluğu devlet veya diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan doğruya veya dolaylı biçimde devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi gereken iktisadi işletmeler» olarak tanımlanabilir⁶.

⁵ Kemal KURDAŞ ve Diğerleri, **Türkiye'nin Güncel Sorunlarından Biri: ÖZELLEŞTİRME Konulu Açık Oturum**, BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, S.11,(Kasım 1989), s. 5-30.

⁶ Öztin AKGÜÇ, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları**, KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI, İ.Ü.İ.F.Ya., İstanbul, 1981, s. 23.

B- 233 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEYE GÖRE TÜRKİYE'DE KİT'LERİN YAPISI

• KİT'lerin yapısının belirlenmesine ait en son yasal düzenleme özelliğini taşıyan 8 haziran 1984 tarih ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede, Kamu İktisadi Teşebbüsleri; İktisadi Devlet Teşekkülleri ile göre, Kamu İktisadi Kuruluşları olarak ve bunları da müesseseler, bağlı ortaklıklar ve iştirakler şeklinde alt birimlere ayrılan yapıları açıklanmaktadır⁷.

1.Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Kamu İktisadi Teşebbüsü, İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşunun ortak adıdır. İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT), sermayesinin tamamı devlete ait, İktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsüdür. Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) ise, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan Kamu İktisadi Teşebbüsüdür (m.2). İDT - KİK ayırımıyla yapılmak istenen, temel mal ve hizmetleri üreten kamu girişimlerini tümüyle ekonomik işlevli olanlardan ayırmaktır⁸.

2. Müesseseler

Sermayesinin tamamı bir İktisadi Devlet Teşekkülü ya da Kamu İktisadi Kuruluşu'na ait olan ve ona bağlı olarak çalışan bir işletme, ya da

⁷ Adı geçen kanuna yapılan atıflar, madde numaraları olarak ilgili alıntının sonunda belirtilmiştir. Madde numaralarındaki ayrıntılar için bkz.: R.G.T. 18.6.1984, S.18435.

⁸ Yakup KEPENEK, **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)**, Gerçek Ya. 100 Soruda Dizisi. 57, İstanbul, 1990, s. 134.

işletmeler topluluğu müessesese olarak tanımlanıyor (m.2).

3.Bağlı Ortaklıklar

Bağlı ortaklık; sermayesinin %50'den fazlasının kamuya ait olduğu, sermayesinin bir bölümünün yerli-yabancı özel girişimcilerce karşılandığı ve genellikle anonim ortaklık olarak örgütlenen girişimlerdir (m.2).

4. İştirakler

İştirakler; İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya Kamu İktisadi Kuruluşları'nın ya da bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az %15'ine, ençok %50'sine sahip buldukları anonim şirketlerdir (m.2).

II. KİT'LERİN GELİŞİMİ VE SORUNLARI

A- TÜRK EKONOMİSİNİN TARİHSEL SÜRECİNDE KİT'LERİN GELİŞİMİ

Türkiye'nin, 1930'lu yıllarında gerçekleştirilen KİT ve benzeri uygulamaları, dönemin kendine özgü iktisadi ve toplumsal yetersizliklerinin sonucunda gündeme gelen devletçilik politikasıyla egemen olmuştur. Yani devletçilik, siyasal açıdan yaklaşımların egemen olduğu örgütlü bir yapıda değil, ülkenin iktisadi kalkınmasının gerekli olduğu bilincine varan yönetici kadrolarda kabul görmüştür. Ülkedeki tüm yetersizliklerin devlet yatırımları ile giderilmesi düşüncesi, KİT'lere verilen önemin bir göstergesi olmaktadır.

1. 1980 ncesi Durum

Cumhuriyet'in başından beri, genel olarak özel birikim ve özel olarak sanayi kesimindeki özel birikimi uyarmak için, elverişli, toplumsal, siyasal ve iktisadi ortamı yaratmak ve birtakım doğrudan destekler

sağlamak amacıyla, karışmacı (müdahaleci) bir iktisat politikası izlendi. Bu nedendir ki, 1920'leri 1930'lardan ayırt eden, 1920'lerde karışmacılığın yokluğu yada azlığı değil, sanayide gelişmeyi gerçekleştirecek toplumsal öge olarak özel girişime verilen ağırlığın değişmesidir. 1920'lerde devlet desteğinin doğrudan kullanılmasıyla da sağlanacak elverişli koşullarla, bir Türk işadamları sınıfının yaratıcılıcağı, bunun da hızlı iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmeye yeteceği umulmuştu⁹.

✓ Fakat, verilen bütün himaye ve teşviklere rağmen, özel teşebbüs bir gelişme gösterememişti. «Özel teşebbüsün bu on yıllık dönemde yeteri derecede başarı gösterememesinin sebepleri arasında memlekette birikmiş sermayenin azlığı en başta gelir. Ayrıca; politik, sosyal ve ekonomik şartlar sermaye birikimini teşvik edecek durumda değildi. Bunun yanında, teşebbüs kabiliyeti, teknik bilgi ve iş tecrübesinin noksanlığı, yetişkin işçi ve teknisyenlerin yokluğu diğer önemli sebeplerdir»¹⁰.

Özel sektörün başarısızlığına neden olan olumsuzluklar nedeniyle ve kapitalizmin, dünya buhranı ile temellerinin sarsıldığı dönemde, müdahaleci devlet yaklaşımları iktisadi sistem olarak gündeme gelerek; korumacılık ve devletçilik ilkeleri, iktisat politikalarının yöneldiği amaçları gerçekleştirmede esas alınmıştır.

İthal ikameci sanayileşme stratejisinin öncülüğünü yapan devlet sektörü, «(...) devlet girişimciliğini özel girişimciliğin yerine değil, özel girişimciliği tamamlamak üzere kullanmayı amaçlıyordu. Birinci ağırlık devlet yatırım programlarının gerçekleştirilmesine tanınmış olsa da, özel sanayinin güçlendirilmesi hükümet politikasının bir parçasıydı. Bu nedenle sanayide devlet kapitalizmine başvurulmasından sonra da, özel sanayi

⁹ Yahya S.TEZEL, **Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi**, Yurt Ya., No.4, B.2, Ankara, 1986, s.197'den, M.K. ATATÜRK, **Söylev ve Demeçler**, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Ya., C.2, 1959, s.97-98.

¹⁰ Dündar SAĞLAM, **Türkiye Ekonomisi (Yapısı ve Temel Sorunları)**, Sanem Matbaası, Ankara, , s.80.

birikimine doğrudan devlet desteği sağlanması sürdürüldü. Daha da önemli olan devletçiğin kendisinin sanayi burjuvazisinin gelişmesi üzerindeki olumlu etkileriydi. Devlet yatırım programının uygulanması, birbirleriyle ilişkili birçok endüstriyi eş zamanlı olarak kurarak ve geliştirerek, Türkiye'de sanayi üretiminin sınırlarını genişletti. Sanayinin yapısını farklılaştırdı. Bu yatırımların, ekonomideki girdi-çıkıtı ilişkileri sistemi içinde çıktılarla ileriye ve girdilerle geriye yönelik çok sayıda uyarıcı etkisi oldu. Yatırımlar birçok özel firmaya dışsal yararlar sağladı»¹¹.

Bu sanayileşme sürecinde kamu teşebbüslerinin, modern teknolojiyi ülkeye getirmelerinin ve bunu uygulayacak teknik eleman yetiştirmelerinin rolü önemli olmuştur. Bu kuruluşların faaliyet gösterdiği sektörlerde (tekstil gibi) özel işletmecilik daha iyi gelişmiştir. Ayrıca temel yatırım ve tüketim mallarının kamu teşebbüsleri tarafından ülke içinde üretilmesi dışa bağımlılığı azaltmıştır¹².

Cumhuriyet tarihinde bir dönüm noktası olarak adlandırılan 1950 sonrası dönem, çok partili siyasi hayata geçişle ve liberalist uygulamaların egemen olmasıyla şekillenmiştir. Bu anlayışla bu dönemde alınan kararlardan birisi, devlet faaliyetlerinin özel sektöre devrini gündeme getirmiştir. Özel sektörün faaliyet sahasını genişletmek amacıyla gündeme getirilen özelleştirme faaliyetlerinde, hükümet başarısız kalmakla birlikte, iç ve dış çevrelerin isteklerine uygun biçimde, bu kesimin gelişmesi için geniş olanaklar sağlanmıştır.

Özel teşebbüs ve kapitalist yaratmak için diğer bir yol da, karma teşebbüsler olmuştur. Devlet sermayesi ve teknik yardımı ile Merkez Bankası kaynakları bu amaç için kullanılmıştır. Devlet fonlarının ve devlet teşebbüslerinin katılmasıyla, özel şirketler kurarak kapitalist sınıf yaratma uğruna devlet faaliyetleri, özel sektör faaliyetleri olarak gösterilmiştir. Yani, sermaye çoğunluğunu elinde bulunduran devletin

¹¹ TEZEL, s.217.

¹² Sevim GÖRGÜN, **Maliye Politikası**, İ.Ü. Ya. No.1823, Çağlayan Basımevi, İstanbul, 1973, s.246.

kontrolü dışındaki işletmeler, özel sektör şeklinde dir.

1962 sonrasında iktisat politikaları planlama tabanına oturtulmuştur. Genel olarak ilk üç plan dönemini yorumlamak gerekirse, Birinci Beş Yıllık Plan, kalkınmanın itici gücü olarak kamu yatırımlarını ve devlet işletmeciliğini görüyor; «ithal ikameci sanayileşmeyi tüm sektör politikalarını yönlendiren açık bir stratejik tercih olarak ortaya koyuyordu. İkinci Plan ve aynı yaklaşımı sürdüren Üçüncü Plan, özel birikimi yaygın teşvik ve sübvansiyonlarla ön plana çıkarıyor; kamu kesimini esas olarak özel kesimi destekleyici bir işleyle sınırlıyor; sosyal hedefleri giderek arka plana kaydırıyordu»¹³.

2. 1980 Sonrası Dönem

İhracata dayalı sanayileşme politikasının gündeme gelmesiyle şekillenen yeni bir döneme giren Türkiye, 1980 öncesi dönemin ithal ikameci sanayileşme politikasından kaynaklanan sorunlara çözüm bulmak amacıyla bu geçişi zorunlu olarak yapmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarından 24 Ocak Kararlarının alınmasına kadar _yapısal zorunluluklar nedeniyle_ genelde uygulanan ve sorunlara neden olan ithal ikameci politikanın, Türkiye uygulamasında ortaya çıkan özellikleri şunlardır:¹⁴

- Uygulanan ithal ikameci politika; dışa bağımlı, dayanıklı - dayanıksız tüketim mallarında özel sektörün yoğunlaştığı ve KİT'lerin de bu sanayilere girdi olacak ara mallarını üreterek desteklediğı bir yapıya sahiptir.
- Korumacı dış ticaret politikasıyla desteklenen ithal ikameci politika, içerideki sanayinin koruma duvarları arasında

¹³ Korkut BORATAY ve Diğerleri "İktisat Tarihi 1908-1980" TÜRKİYE TARİHİ (ÇAĞDAŞ TÜRKİYE 1908-1980), Cem Yayınevi, C.IV, İstanbul, 1989, s.331.

¹⁴ Bkz. Mustafa SÖNMEZ, **Türkiye Ekonomisinde Bunalım (1980 Sonbaharından 1982'ye)**, Belge Ya. No.18, C. 2, B.1, İstanbul, 1982, s. 73-81.

verimsizliğine, etkinsizliğine, teknolojik gelişmenin izlenmemesine neden olmuştur.

- İthal ikameci politikanın, dışa bağımlılığının göstergelerinden birisi de; dış borçların artması ve yabancı sermaye yatırımlarına verilen teşvikler nedeniyle emperyalist yaklaşımların ortaya çıkmasıdır.
- Devlet tarafından verilen teşviklerde selektif davranılmaması sonucunda, sanayinin yapısı ikili bir yapıya bölünmüştür. Tüm sektör ve işletmelere genel bir koruma sağlanması, büyük ve küçük işletmelerin yanyana yaşadığı düalist bir yapı ortaya çıkarmıştır.
- İthal ikameci politikasıyla şekillenen sanayinin yapısı; iç pazarın elverişli olması, sabit döviz kurunun ithalatı teşvik etmesi, yabancı sermayenin lisans anlaşmalarıyla getirdiği kısıtlamalar nedeniyle ihracat yapamıyordu.
- Uygulanan ithal ikameci modelin önemli araçlarından olan aşırı değerlenmiş kur politikası nedeniyle, yabancı sermaye girişinde beklenen boyutlarda gerçekleşmemiştir. Gelen yabancı sermaye de çok az bir sermayeyle yatırımı başlatıp, ağırlıkla iç kredileri kullanarak, yüksek kurun olumsuzluklarını aşma yoluna girmiştir.

Türkiye sanayiinin korumacılığa ve devlet desteğine dayalı biçimde gelişmesinin zeminin oluşturan iç pazara dönük sermaye birikimi modeli 1970'lerin ortasında başlayan ve sonlarına doğru derinleşen yoğun bir bunalıma girdi. İthal ikameci model ve buna bağlı olarak Türkiye kapitalizminin dünya ekonomisine eklenme biçimi, uzunca süre sermaye birikiminin temelini oluştururken, 1970'lerin ikinci yarısından itibaren birikimin sürmesi önünde bir engel durumuna geldi. İthal ikameci çizgide belli değişiklikler yaparak, belli onarımlara giderek bunalımı aşmak ve birikimi sürdürmek artık mümkün görünmüyordu. (...) Bunalım, sonuçlarını iki temel sorunda duyurdu: şiddetli enflasyon ve döviz darboğazı. Bu iki sorunun ortak sonucu ise kaynakların üretken sektörlerden üretken olmayan

spekülatif alanlara kayması ve buna koşut olarak da atıl kapasiteli çalışmanın çok ileri boyutlara ulaşması idi¹⁵.

Ekonomide denge ve istikrar arayışının gündeme getirdiği ve «24 Ocak 1980 Programıyla başlayan ve ekonomiyi adım adım **serbest piyasa ekonomisi**'yle **dışa açılma**'ya dönük hale getiren ekonomi politikaları, birçok bakımdan 1950-54 arasında başlatılan (...) liberalleşme programına benzetilebilir. Ancak atılan adımlar ondan daha ileri gittiği ve ekonominin daha geniş bir kesimini kapsadığı gibi, bir noktada da çok önemli fark bulunmaktadır. Bu da, sınai mamul ihracatına dayalı ihracat artışının yeni programının temel direği olmasıdır. Başka bir deyişle, **ihracata dönük büyüme** dışa açık büyümenin temel ögesi yapılmıştır»¹⁶.

24 Ocak 1980 tedbirleri ile ekonomik politika da önemli değişiklikler gündeme gelmiştir. Alınan kararlar stabilizasyon tedbirlerinden öte ekonomik yapı değişikliği içermektedir. Serbest piyasa ve özel girişime dayalı ekonomik faaliyetleri desteklemek ve devletin piyasaya müdahalesini en aza indirmek hedefi programın ana hedeflerinden bir tanesidir. Faiz hadleri, döviz kuru gibi ekonomide çok yönlü araç konumundaki değişkenlerin piyasa kurallarına göre belirlenmesi programın önemli bir diğer amacıdır¹⁷.

Ekonomik İstikrar Tedbirleri'nde, anti-enflasyonist politikalarda fiyat istikrarı sağlandıktan ve esnek kur politikalarıyla da ödemeler dengesi düzeltildikten sonra, uzun dönemde büyüme modeli olarak lthal ikamesi modelinin tasfiyesi¹⁸ ve bunun yerine serbest piyasa ekonomisiyle dışa açılmanın gündeme geldiği bu dönemde, «(...) merkezden alınan idari

¹⁵ SÖNMEZ, s.88.

¹⁶ Gülten KAZGAN, **Ekonomide Dışa Açık Büyüme (Son Gelişme ve Rakamlarla Güncelleştirilmiş)**, Altın Kitaplar Ya., B.2, İstanbul, 1988, s. 333.

¹⁷ Hatice KÖKDEN - İsmail Hakkı GÖKAL, "**Sanayileşme Stratejileri ve Türkiye Deneşimi**", TÜRKİYE EKONOMİSİ VE DIŞ TİCARETİNDEKİ SON GELİŞMELER, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Araştırma Dizisi, No. 05/02.90, Ankara, 1990, s.120.

¹⁸ Kenan MORTAN - Cemil ÇAKMAKLI, **Geçmişten Geleceğe Kalkınma Arayışları**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1987, s.310.

kararlar yerini, devlet müdahalesinden arındırılmış serbest piyasa güçlerine bırakacak; KİT'ler dahil tüm kamu kesimi daraltılacak ve özel girişim teşvik edilecek; fiyat denetimini ithal malları rekabeti ve içerde yabancı sermaye mallarının rekabeti sağlayacak; mal-hizmet ve sermaye hareketleri, döviz kuru, faiz haddi giderek daha serbest koşullarda oluşacaktır»¹⁹.

1980 programının müdahaleci uygulamalardan kaçınmak amacıyla «kamu sorununa yaklaşımı **mülkiyet** ve **işletme** konuları olmak üzere başlıca iki noktada toplanmaktadır.

Ekonomideki kamu mülkiyetini bir çeşit **hazır kaynak** olarak özel kesime aktarmak ve bunun modellerini araştırmak, 1980 programı ile yeniden gündeme gelmiştir.

1980 programının kamu işletmeciliğine yaklaşımı ise, Hazine desteğini çekmek ve bu işletmeleri kendi yağıyla kavrulur bir sınır içinde tutmakla başlamıştır. 1970'li yıllarda hızlanan enflasyon karşısında doğru gibi görünen ve herçeşit sübvansiyona karşı bir tutum olarak sunulan bu yaklaşımın amacı, gerçekten ekonomide tüm sübvansiyonları kaldırmak değil, bunu öncelikle kamu teşebbüslerinden çekmek ve belirli sınırlar içinde kalan bir kamu teşebbüsü tipi oluşturmaktır. Bu düzenlemenin gerekçesi, kamu teşebbüslerinin başarısının piyasa kurallarına göre işletilmekle mümkün olabileceği inancından kaynaklanmaktadır»²⁰.

✓ Kamu girişimlerinin kendini yaşatan ve geliştiren ekonomik kuruluşlar olarak yeni ve etkin bir örgütlenme yapısına kavuşturulmaları, IV. Planın gündemine öncelikle gelmektedir. Bu girişler sermaye birikimini hızlandırmak, istihdam yaratmak, teknoloji üretmek, üretim ve dış satım hedeflerini gerçekleştirebilmek dengeli sanayileşmeye ve sanayinin yurt safhına daha sağlıklı bir şekilde yayılmasını sağlamak için daha az sayıda, büyük ve güçlü birimlere dönüştürülecek ve kendilerine ait finansman

¹⁹ KAZGAN, s.334.

²⁰ Bilsay KURUÇ, "Kamu Kesimi Politikaları, Tartışmalar ve Düşünceler", İKTİSAT DERGİSİ, S.203-204, (Ekim-Kasım 1981), s.64.

kuruluşlarını (bankaların) kısa sürede oluşturmaları sağlanacaktır. Bu amaçla kamu girişimciliği kapsamı içinde kabul edilen işletmeciler kuruluşların, işlev, yatay ve dikey bütünleşme birbirlerini tamamlama ve ölçek ekonomileri ölçütlerine göre **Sektör Kurumu** çatısı altında biraraya getirilerek, yeniden örgütlenmeleri temel ilke olacaktır²¹.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Kuruluşlarının kârlı ve verimli çalışmalarını amaçlamıştır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri yatırımlarını, Plan hedefleri doğrultusunda enerji, madencilik, ulaştırma, haberleşme sektörleri ile rehabilitasyon ve darboğaz giderme alanlarında yoğunlaştıracaklar, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yeni yatırımlardan kaçınacaklardır. Sermaye yapılarını faaliyet hacimlerine uygun hale getirme çalışmaları sürdürülecek, işletme ve yatırım faaliyetlerinde işletme dışından sağlanacak kaynakların karşılanmasında görülen güçlükler giderilecek, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sisteminin bütçe üzerindeki yükleri azaltılacaktır. KİT finansmanı için Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmayacaktır. Ayrıca, KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılmasının sağlanacağı kabul edilmiştir²².

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde temel politika iktisadi etkinliğin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi olacaktır. Bir yandan özelleştirme faaliyetleri sürdürülürken diğer taraftan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kendilerine yeterli bir şekilde kaynak yaratarak faaliyet göstermelerini temin eden politikalara devam edilecek ve bu kuruluşların modern yönetim anlayışı içerisinde daha kârlı ve verimli çalışmalarını sağlanacaktır²³.

Özelleştirme, 1980 sonrası kalkınma planlarının KİT ile ilgili

²¹ **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.305-310.**

²² **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.29-35.**

²³ **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.34-35.**

düzenlemelerinde özel bir önem taşıyor. Bu konuda V.KP, KİT'e **bağlı işletmelerin** bir bölümünün **hisse senedi satışı yoluyla** halka açılmasından söz ederken, VI.KP, özelleştirme programının hızla gerçekleştirilmesini öngörüyor. İlginç nokta, V.KP'de yalnızca bağlı işletmelerin özelleştirilmesinden söz edilirken, VI.KP'de KİT'in tümüyle özelleştirilmesine ayrı bir önem verilmesidir. Ek olarak, özelleştirme yöntemi V.KP' de **hisse senedi satışı** biçiminde belirleniyordu; VI.KP'de yöntem konusuna hiç değinilmiyor; halka açılmadan söz edilmiyor. Bir başka deyişle, VI.KP'de, özelleştirme, biçimi ve yöntemi söz konusu edilmeden temel politika olarak alınıyor; varsa-yoksa özelleştirme türünden bir anlayışla yer veriliyor²⁴.

B- KİT'LERİN BAŞARISIZLIĞINA NEDEN OLAN GENEL ÖZELLİKLERİ

Türkiye ekonomisinde KİT'lerin, temel mal ve hizmetleri üretip pazarlamasını yapması, sermaye birikimini hızlandırması, istihdam yaratması, sanayinin yurt düzeyine dengeli bir biçimde yayılarak bölgelerarası gelişmişlik farkını azaltma gibi çeşitli önemli işlevleri üstlenmesi bir yana, bu görevleri, etkin bir biçimde gerçekleştirmelerini sınırlayan önemli güncel sorunları vardır. Bunları; yönetsel yapılarının yetersizliğine yol açan, yetenekli yönetici kadrolarının bir sistem ve süreklilik içinde geliştirilmemesi, göreve atanma ve alınma konusunda objektif ölçütlerin olmaması, merkeziyetçi yaklaşımların egemenliği, fiyat politikalarının rasyonel saptanmaması ve etkin kaynak dağılımının sağlanmamasına neden olan genel özelliklerini aşağıdaki alt başlıklarda toplayabiliriz.

1. Hükümetin Yönetimi Altında Olması

KİT'lerin ülkemizde en önemli sorunu, hükümetlerden gelen, genel

²⁴ KEPENEK, s.38-39.

ekonomik politikanın uygulanması ile ilgili olmayan, bu kuruluşlarda özerk yönetimi ortadan kaldıran kısa vadeli, dar görüşlü, politik amaçlı baskılardır²⁵. Bazı bakımlardan kamu teşebbüslerinin kontrolünü elinde bulunduran hükümet veya politikacılar, amaçları önceden net bir şekilde belirlemediklerinden, kararların alınmasını, görmek istedikleri sonuçların sağlanması için karar verme safhasında devamlı olarak müdahale etmek zorunluluğu hissetmektedirler. Politikacılar tam olarak ifade edilmemiş üstü kapalı hedefler koymak eğilimindedirler ve bu üstü kapalı hedeflerin sonuçlarına sürekli politik müdahalelerle ulaşmak ihtiyacındadırlar; böyle bir tutum ise ilgili kamu teşebbüsünün verim ve performansı bakımından çok zararlıdır²⁶.

KİT'lerin, amaçlarına uygun sağlıklı bir örgüt yapısına sahip olamamasına neden olan hükümetin, yönetim bakımından baskısının sonuçlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

- Kamu işletmeleri hükümetin yönetimi altındadır.
- Bundan dolayı politikaları hükümet tarafından belirlenir.
- Politikalar keyfidir, baskılıdır, devamlıdır.
- Devamlı müdahale amaçların çeşitlenmesine, yatırım sahasının genişlemesine neden olur.
- Hükümetin baskısı patron çokbaşlılığına, bu da;
- Piyasayı takip edememe,
- Piyasa kurallarına uyulmama,
- Piyasayı güdümlü yapar.

Merkezi yapı ile yönetilen büyük örgütlerin en önemli sorunları arasında koordinasyon yetersizliği yer almaktadır. Örgüt büyüdükçe işletmeye açılan pekçok kuruluşun, kuruluş aşamasından başlayarak işletme aşamasına kadar koordinasyonun merkez tarafından sağlanabilmesi

²⁵ AKGÜÇ, s.26.

²⁶ Ray REES, **Kamu Girişimlerinin Ekonomik Sorunları, KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE DÜNYA'DAKİ ÖRNEKLER** (Seminer, 15 Mayıs 1989), İ.T.O. Ya. No. 1989-26, İstanbul, 1989, s.16.

güçleşmektedir. KİT'lerin ise yapıları gereği bir yandan kendi bünyeleri içerisinde, diğer yandan kamu sektörü ve ekonomi ile koordinasyonları gerekmektedir²⁷.

KİT üst yönetiminin hükümete bağımlılığı, işleyişleri sürecinde de olumsuz sonuçlar yaratıyor. Önce, KİT'in yeni yatırım projeleri, DPT ve Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı'na öngörülüyor. Yeni yatırımın gerektirdiği ekonomik ve teknik hazırlıklar tamamlanmadan, KİT yönetiminden bunu gerçekleştirmesi istenebiliyor. Yatırımın finansman gereklerinin zamanında ve etkin bir biçimde karşılanması, bu kez Maliye Bakanlığı'nın işlemlerine bağlı bulunuyor. Sonra, fiyatlandırma sürecinde, hükümet doğrudan belirleyici konumunda bulunuyor. Ek olarak da bağlı bakanlık, KİT'in günlük çalışmalarına dek karışabiliyor. Bu yönetim yapısı doğal olarak KİT'in etkin ve verimli çalışmalarını engelliyor²⁸.

2. Yönetimi Belirleyecek Ölçütlerin Nesnel Olmaması

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin kârlı ve verimli çalışmasını başta insan unsuru sağlayacaktır. Bu da, iyi bir personel politikası ile sağlanabilir, iyi bir personel politikası güdülmeyen hiçbir yerde başarılı olunamaz²⁹. Başarılı bir çalışanlar grubunun oluşturulamama nedenleri ise:

- Yönetimi objektif unsurların değil,
- Siyasi iktidarın belirlemesi.
- Merkezîyetçi yaklaşımların egemenliği,

²⁷ Ali CEYLAN -Melek YERGİLİEL, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Ya No. 17, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989 s.51'den, Tefik ALTINOK, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sorunları ve Çözüm Önerileri**, T.C. Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Ya. No. 1982/241, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982, s.25-26.

²⁸ KEPENEK, s.142.

²⁹ Selahaddin BABÜROĞLU, **KİT'lerin Sorunları, KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI**, İ.Ü.İ.F.Ya., İstanbul, 1981, s.54.

- Yönetime verilecek teşviklerin standardize olmaması,
- Sermaye piyasasının disipline edeceği düzenlemelerden mahrum kılınması nedeniyle; kamu işletme yöneticilerinin, etkin ve verimli çalışacak yönetimi oluşturmaları beklenemez.

Kamu teşebbüsü yöneticileri için konulan ödül ve ceza mekanizmaları çoğu kez gevşek olmakta, hem iyi ve hem de kötü performans aynı tür ödülü alabilmektedir. Yöneticilere sabit bir ücret ödenmesi eğilimi vardır ve kamu teşebbüsündeki bir üst kademe yöneticisinin bir politikacıyı kızdırması veya utanılacak duruma düşürülmesi halinde işini kaybetmesi ihtimali kuruluşun performansının oldukça kötü olması halinde işini kaybetmesi ihtimalinden çok daha büyüktür³⁰.

KİT'in etkin ve verimli çalışmamasının temel nedeni, en üst yöneticileri olan genel müdürlerin, çok kısa sürede değiştirilmesidir. (...) Genel müdürlerin bu ölçüde hızla değiştirilmesinin ana nedeni KİT'ten çıkar sağlama kavgaları ve bu sürecin hükümetlere ve buradan KİT yönetimine yansımalarıdır. (...) KİT yönetimiyle ilgili, ikinci, fakat kesinlikle ikincil olmayan bir sorun da yönetim ve denetim kurullarının oluşumudur. Bu Kurulların, hemen tümüyle, hükümet ile ilişkilere, siyasal tercihlere bağlı olarak oluşturulduğu söylenebilir. Örneğin, bir eski bakan, milletvekili ya da eşinin, bir emekli generalin, hazinenin ya da bir bakanlığın temsilcisi olarak KİT yönetim kurullarında görmek olağandır. Bu uygulama sonucu, yönetim kurullarından, ilgili KİT'e bilgi, deneyim ve iş üretimi gibi konularda katkı beklemek yanlış olur. Kamuoyunda KİT yönetim kurulu üyeliklerinin **arpalık** olarak betimlenmesi bu noktadan kaynaklanıyor³¹.

3. Finansmanın Devlet Tarafından Karşılanması

KİT'lerin büyük bir sorunu sermaye yetersizliğidir. Kuruluştaki sermaye tayini yeterli mali bünye tahmin ve tahlillerine dayanmamaktadır. Bazan

³⁰ REES, s.16.

³¹ KEPENEK, s.141-142.

böyle bir çalışma olanağında bulunamamaktadır. Çok veya az yaklaşık tahminlere ve yetersiz verilere dayanılarak, genellikle yetersiz sermaye öngörüldüğü gibi, bunu ödemedede de geçikmeler olmaktadır. Son yıllarda, çok hızlanan enflasyon, çoğu KİT'in yetersiz sermayesini bazan sembolik hale koymuştur. Hükümetlerin istekleriyle katlanılan, büyük zararlar ile bunları geç karşılanması veya hiç karşılanmaması, sermaye sorunu daha da ağırlaştırmıştır³².

KİT'ler serbest iradeleri ile yatırım kararı veremezler. Kalkınma planları kamu kesimi için emredicidir. Gerice bölgeler, altyapı, temel mal ve hizmetler yatırımları ile yüksek maliyetli yatırımlar veya uzun dönemde geri dönüşü olan yatırımlarla görevlendirilirler. Adeta kalkınma planlarının tüm yükünü taşırlar. (...) Yatırım bir karardır. Bu kararı verenler finansman kaynaklarını da bulmak zorundadırlar. Bu kaynak iç-dış borçlanma veya Genel Bütçedir. Geçmişte genel bütçede transfer veya yatırım ödemeleri şeklinde gösterilmiş bütçeler denk olmayınca da açık finansmana gidilmiştir. Açık finansman ise enflasyonu doğurmuştur. Ama sorumluluk halkası KİT'lerin boynuna geçirilmiştir³³.

KİT'lere, finansmanın devlet tarafından karşılanması ile gelen eleştiri; «bunların arkasında daima devlet desteğinin bulunması, çalışanların kendilerini memur olarak görmeleri, piyasa risklerine karşı korunmuş olmaları gibi, özerk olmamalarının ya da özerk kılınmamalarının sonucunda ortaya çıkan» korunma duvarları arkasında faaliyette bulunmasıdır³⁴. Devletin KİT'lere bu desteği verebilmesi için dışta ve içte yaptığı borçlanmaları buralara kanalize etmesiyle mümkün olmuştur. Bu

³² Mustafa AYSAN - Selahattin ÖZMEN, **KİT Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Kardeşler Basımevi, İstanbul, 1981, s.359.

³³ Aydın DÜNDAR, **KİT'lerin Sorunları ve Çözüm Yolları**, KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI, İ.Ü.İ.F. Ya., İstanbul, 1981, s.44.

³⁴ İzzettin ÖNDER, **Özelleştirmenin Dinamikleri ve Politikası**, İ.S.O.Dergisi, S.284, (Ekim 1989), s.11.

kanalizenin maliyeti halkda «bir yandan enflasyon kanalıyla bir yandan kaynak aktarımıyla aşırı hissedilir hale geldi»³⁵.

Kamu işletmelerinin, kaynakların optimal dağılımını engelleyen, enflasyona sebep olan nedenlerini şu şekilde özetleyebiliriz:

- Finansmanı devlet tarafından karşılanır. Bundan dolayı;
- KİT'lere istihdam haznesi olarak bakılması,
- İşçilik maliyetlerinin artmasına,
- Fiyatlandırmada maliyetlerin dikkate alınmaması
- Sübvansiyonların artmasına, bu kayıplar;
- Bütçe açıklarına sebep olur. Bu da,
- Enflasyonu doğurur.
- Bütçe açıklarını karşılamak için, sermaye piyasası hakimiyetini ele alacağından,
- Özel sektöre kaynak transferini etkiler.

4. Değişikliklere Yavaş Uyum

- Hükümetin baskısıyla,
- Geri teknolojinin personel tarafından savunulmasıyla,
- Yatırım yapma esnekliğinin olmaması nedeniyle,
- Pazar araştırması olmadığından:

Kamu teşebbüslerinin «(...) değişen talepler ve değişen teknolojilere kendilerini adapte etmekte yavaş olduklarını göstermekte; yeni ürünler ve yeni metodları geliştirme ve hem üretim ve hem de ürün tiplerinde sadece yenilikler yapma konularında çoğu kez oldukça az müteşebbis oldukları izlenimini vermektedirler. (...) Kamu teşebbüslerinin pazarlar küçülürken, yerlerine diğer malların konulması nedeniyle belirli bazı mallara gösterilen talep düşerken kendilerini bu pazar küçülmeleri ve talep azalmalarına adapte etmekte, özellikle üretim ölçeğini, işgücü büyüklüğünü

³⁵ Tansu ÇİLLER, **Devlet Baskı Yaratıyor**, EKONOMİK PANORAMA DERGİSİ, 9.48, (3 Aralık 1989), s.11.

ve özsermayesini küçültmede (büyültmede) yine geç kalmalarıdır ki bunun sonucu olarak verimsizlikler yine uzun süre devam edecektir»³⁶.

5. Planlama İyimserliği

KİT'lerle ilgili sorunlar yatırım safhasında yaratılmaktadır.

- KİT'ler, finansman olanaklarının çok üzerinde yatırım programlarından sorumlu tutulmaktadır.
- Finansman güçlükleri nedeniyle her yıl yapılan yetersiz tahsisler, yatırım süresini uzatmakta, maliyetini artırmaktadır.
- Yatırım yeri, büyüklüğü, teknolojisi, konusu çok kere hatalı seçilmektedir.

Yatırımın temeli atıldıktan sonra, bu üç olumsuz etkenle sıhhsiz ve hastalıklı olarak ortaya çıkan işletmenin faaliyetlerini düzeltmek bir türlü mümkün olamamaktadır³⁷.

Kamu teşebbüslerine ait «yatırımların kârlılığı ve üreteceği yararların, zamanı gelip de bu yatırımlar fiilen üretime geçtiklerinde bunlardan sağlanan gelirlerin çoğu kez tahmin edilenden, yatırım planları formüle edilirken tahmin edilenden daha düşük olduğu gözlenmektedir. Bunun nedeni genellikle talep büyümesi konusundaki aşırı iyimser varsayımlar veya maliyet düzeyleri veya üretkenlik düzeylerine ilişkin aşırı iyimser tahminlerdir. Böylece, planlamada bu şekildeki aşırı iyimserlikler kamu teşebbüslerinde büyük ölçüde aşırı yatırıma yol açabilir. Bu yatırımların, ekonominin, sonunda çok daha üretken, çok daha değerli olabilecekleri diğer kesimlerden buraya aktarılmış olacağı kuşkusuzdur»³⁸.

³⁶ REES, s.15.

³⁷ Güngör URAS, **KİT Sorunlarına Farklı Bir Yaklaşım**, KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI, İ.Ü.İ.F.,Ya., İstanbul, 1981. s.62.

³⁸ REES, s.14.

Planlama iyimserliğinin ortaya çıkardığı sorunları şöyle sıralayabiliriz:

- Kuruluş anında kapasitenin büyük olması,
- Atıl kapasitelerin doğmasına.
- Kaynakların optimal dağılımının sağlanamaması,
- Diğer verimli olabilecek yatırımların kaynaklarının emilmesini,
- Tekel gücünün oluşmasını, böylece;
- Özel sektöre karşı haksız rekabetin meydana gelmesine neden olur.

6. Demokrasinin Güvencesi Bağımsızlık Simgesi Olarak Görülmesi

İnsanlık tarihinin pek eski zamanlarından beri, hep üretim araçlarını elinde tutan sınıfla, bu üretim araçlarını o sınıfın yararına kullanmaya mahkum edilmiş bir başka sınıf olmuştur. Üretim tekniğiyle, bunun sonucu olarak sınıflardaki değişimin niteliği farkı olmuştur gerçi; ama daima, bir egemen sınıfla sömürülen sınıf bulunagelmıştır³⁹. Görüldüğü gibi insanlar arasındaki sınıf mücadelesi yani, fakir sınıfın özel sektörü reddetmesi _sınıflar arasındaki farkların dengelenmeye çalışılması süresince_ kamu sektörü işletmeciliğini, şu belirlemelerle gündeme getirmiştir:

- Demokrasinin güvencesidirler. Çünkü;
- Devletbaba düşüncesinin egemen olması,
- Hizmetlerin sosyal içerikli olmasını,
- Kâr motivasyonunun arka plana itilmesini,
- Düşük fiyatlandırmaya gidilmesini ve
- Görev zararlarının oluşmasına neden olmuşlardır.

Stratejik sanayilerin kamu sektörünü genişletmesi kadar, «II. Dünya

³⁹ Server TANILLI, **Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?**, Say Ya.,B.4 , İstanbul, 1989,s.17.

Savaşı sonrasında, daha önceleri sömürge ve yarı sömürge durumunda olan ülkelerin bağımsızlıklarına kavuşmaları da dünya ekonomisi içinde kamu sektörünün giderek büyümesine neden olmuştur. Zira bu ülkelerde bağımsızlıklarının elde edilmesinden sonra daha önce yabancı firmaların elinde bulunan şirketlerin millileştirilmesine girişilmiş ve bu şirketlerin mülkiyeti kamu sektörüne geçmiştir». Bunun yanısıra, kalkınma hamlelerinde önemli bir yeri olan ancak özel sektörün yüksek risk derecesi, düşük getiriler veya sermaye yoğunluğu gerektirmesi nedeniyle yatırım yapmaktan kaçındığı alanlarda; stratejik sektörler için özel olarak kalkınmanın itici güç olmak ve sanayileşmeyi sağlamak için özel sektörü teşvik amacıyla kamu mülkiyeti gerçekleştirilmiştir⁴⁰.

⁴⁰ Z. Refia YILDIRIM, **Kamu Mallarının Özelleştirilmesinde Kullanılan Yöntemler**, IV. TÜRKİYE MALİYE EĞİTİMİ SEMPOZYUMU (26-28 Mayıs 1988), s.191'den, S.H. HANKE, **The Privatization Option: An Analysis**, Economic Impact, 1986/3, s.14-20.

İkinci Bölüm

TÜRKİYE'DE KİT'LERİ ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ

I. ÖZELLEŞTİRME İHTİYACININ DOĞUŞU VE GÜNDEME GELME NEDENLERİ

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, 1920'li yıllarda büyük teşebbüsleri kuracak özel sermayenin teşebbüs bilgisi ve gücünün olmaması yani, doktriner yaklaşımların egemen olmadığı zorunluluklar nedeniyle «1930'lu yıllarda dönemin ekonomik ve sosyal problemlerini aşmak amacıyla oluşturulmaya başlandı ve daha sonraki yıllarda da ekonomik gelişmenin motoru olarak algılandı. Zaman geçtikçe KİT'lerin ekonomi içerisindeki önemi hızla artmaya başladı. Altyapı yatırımları ve kamu hizmetlerinin yanı sıra temel tüketim ve üretim mallarını üretmeye yönelik KİT'ler hem sayılarını hem de oransal olarak önemlerini küçümsenmeyecek bir hızla yükseltmeye başladılar. KİT'ler ithal ikamesine dayalı sermaye birikiminin bel kemiğini oluşturdular»¹.

Fakat, KİT'lerin kuruluşlarına kadar dayanan problemleri 1970'lerden sonra önemini hissettirmeye başladı. Çünkü «1970'lerde ortaya çıkan

¹ Kemal ÜLKER "Özelleştirmeli mi, Özelleştirilmemeli mi?", ON YILIN EKONOMİSİ, EKONOMİK BÜLTEN GAZETESİ (Özel Ek), (12-16 Şubat), 1990, s.8.

ekonomik krizden sonra, kamu sektörü kurumlarının ve uygulamalarının zayıflığı birbiri arkasına görülmeye başlandı. Makro ekonomik uygulamalarda bir bozulmaya yol açan fiyat şoklarına karşı ekonomilerin uyum sağlamada yetersiz kalması biçiminde ortaya çıkan kapsamlı hükümet etkisi, özellikle endüstrileşmiş ülkelerde ciddi olarak sorgulanmaya başlandı. Hükümet karışımının alanı ve uygun büyüklüğü ile ilgili bu yeni değerlendirmenin bir sonucu olarak, son yıllarda politik tutumda bir değişme oldu»².

Bunalımın atlatılması için uygulanan maliye ve para politikalarının başarısızlığı yeni ekonomik politika arayışlarının doğmasına neden olmuştur. Friedman ve yandaşlarına göre ekonomideki zorluklar piyasa mekanizmasının işleyişini bozan devlet müdahalelerinden gelmektedir. Devlet müdahalesine karşı çıkılma nedenleri olarak söz konusu müdahalelerin,

- piyasa mekanizmasının işleyişini bozarak etkinsizliğe yol açması,
- ikinci en iyi çözümleri önermesi ve
- her türlü düzenlemeye göre rekabetin daha iyi işlediğine inanılması gösterilmektedir³.

Dünya ülkelerinde egemen olan bu görüş; onun üyesi olan Türkiye'de de 1980'li yıllar sonrasında, serbest piyasa ve özel girişime dayalı ekonomik faaliyetlerin desteklenmesini ve devletin piyasaya müdahalesini en aza indirmek amacıyla özelleştirme faaliyetlerinin gündeme gelmesine neden olmuştur.

² Richard HEMMING, Ali M.MANSOOR (Çev. A.Kemal ÇELEBİ), "Özelleştirme Çözüm mü?", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, (Haziran 1989), S.6, s.35.

³ Z Refia YILDIRIM, "Kamu Mallarının Özelleştirilmesinde Kullanılan Yöntemler", İY. MALİYE EĞİTİMİ SEMPOZYUMU (26-28 Mayıs 1988 Çeşme-İZMİR), 9 Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F., s.194'den, Wescott, R.F., "U.S. Industrial Approaches: A Review", Economic Impact, No.45, 1984/1, s.8-13.

A- ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI

Özelleştirme için her türlü yanılıgyı önleyecek net bir tanım vermek zordur. Zorluğun nedenini, herkes tarafından farklı yorumlanan bir kavram olduğunu belirttikten sonra; özelleştirmenin biri dar ötekiside geniş olmak üzere iki tanımını verebiliriz⁴.

Dar anlamda özelleştirme, kamu mülkiyetinde bulunan iktisadi teşebbüslerin;

- Halka,
- Özel teşebbüslere hisse senetlerinin satılması veya
- Bu kuruluşların tamamının doğrudan doğruya özel teşebbüse devredilmesidir.

Dar anlamda özelleştirme, ana çizgileri ile mülkiyetin şu veya bu biçimde kamu sektöründen halka veya özel teşebbüse geçmesi demektir. Bu anlamda özelleştirmenin gerçekleşebilmesi ve istenen sonuçları verebilmesi için şu şartların var olması zorunludur:

- Öncelikle bütün müesseseleri, mekanizması ile kurulmuş bir PİYASA EKONOMİSİ düzeni varolmalıdır.
- Dar anlamda özelleştirme için ikinci önemli şart serbest piyasa düzeninin en önemli parsalarından biri olan SERMAYE PİYASASI yerleşmiş, işler bir durumda olmalıdır.
- Gerek halkın ve gerek özel teşebbüsün, çoğunlukla BÜYÜK olan Kamu İktisadi Teşebbüslerini satın alacak güce sahip olmaları gereklidir.
- Nihayet özelleştirilecek kamu kuruluşlarının satılabilir olmaları yani ekonomik ölçülerle başarılı olan, rantabilitesi yüksek bulunan kurullar olmaları da zorunludur.

Geniş anlamda özelleştirmeye gelince; (...) kamu mülkiyetinde bulunan iktisadi kuruluşları halka ve özel sektöre satmaktan ibaret değildir. Geniş

⁴ Ahmet KILIÇBAY, **İktisat Teorisi, İktisat Politikaları ve İşletme**, İ.Ü. Ya. No.3488, İstanbul, 1988, s.205.

anlamda özelleştirme, ekonominin bütünü ile serbest piyasa, serbest rekabet kurallarının işler bir duruma getirilmesidir.

B- ÖZELLEŞTİRMEDE TARİHSEL GELİŞİM

1. 1980 Öncesi Dönem

Cumhuriyet Türkiye'sinin ilk yıllarında KİT'leri özelleştirmek konu değildir. Çünkü KİT yok gibiydi. İmparatorluk döneminin kapitülasyon artıklarından, kaçan Rum ve Ermenilerden kalan işletmeler nedeni ile sahipsiz sayılan, önemli işletmelerin sahipliği söz konusu idi⁵. Bu işletmeleri devralan 19.4.1925 tarihli ve 633 Sayılı Kanunla kurulan Türkiye Sanayi ve Maden Bankası, «bir taraftan devraldığı ve kendisinin kuracağı teşebbüsler ile Devlet İşletmeciliği görevini üstlenmiş, diğer taraftan özel teşebbüse finansal destek sağlamak yoluyla ekonomik faaliyetleri destekleme görevini yürütmüştür. Bankaya, işletmecilik görevini bir süre yürüttükten sonra, kuruluşları, ticaret şirketleri haline getirmek ve %51 payı kendisinde bırakarak, kalanını özel kişi ve kuruluşlara devretmek görevi verilmiştir. Fakat, faaliyette bulunduğu yedi yıl içerisinde sadece işletmecilik görevlerini yerine getirebilmiştir»⁶.

Türkiye Devleti'nin ekonomik amaç ve politikalarının oluşturulduğu 1920'li yılların sonuna doğru KİT'lerin özelleştirilmesi, bu kuruluşların sermayelerinin halk ortaklığına açılması biçiminde anlaşılmış ve bu konuda bugün de yararlanılabilecek önemli bazı uygulama örnekleri de verilmiştir. 1924'te kurulan Türkiye İş Bankası ile 1930'da kurulan T.C. Merkez

⁵ Selâhattin ÖZMEN, **Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özelleştirilmesi**, Met-Er Matbaası, İstanbul, 1987, s.47.

⁶ Ali CEYLAN-Melek YERİLİEL, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Ya. No.17, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989, s.27'den, Osman Nuri TORUN, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri", TÜRKİYE EKONOMİSİNİN 50. YILI SEMİNERİ, Bursa İ.T.İ.A. Ya. No.4, Sermet Matbaası, İstanbul, 1973, s.732.

Bankası'nda verilen çalışmalar bu tür örneklerdir. Ancak bunlar teknik hukuki yapıları itibari ile KİT (O zamanki terimi ile İktisadi Devlet Teşekkülü) değildirler. Ülkemizin teknik hukuki yapı olarak da ilk KİT'i olan (...) Sanayi ve Maadin Bankası ile 1932'de bu ilk KİT'in yeniden düzenlenmesinden sonra ortaya çıkan Sümerbank'ın kuruluş kanunlarında, bu kuruluşlardan halka hisse satışı, kanun hükümleriyle emredilmiş, hatta Hükümet'e 1 yıl gibi aslında çok kısa olan süreler de verilmiştir. 1930'ların özelleştirme programı içinde, o zamanın belli başlı tek KİT'i olan Sümerbank'ın bütün işletmeleri, 1932-38 yılları arasında, halka hisse satma amacıyla anonim şirketlere dönüştürülmüştür⁷.

Her biri ayrı kanunla kurulan İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT)'nin hepsini kapsayacak genel ilkelerin geniş kapsamlı tek bir çerçeve kanunda toplanması amacıyla 1938'de çıkarılan 3460 Sayılı Kanun **müessese** diye adlandırılan yeni bir sınırlı-sorumlu devlet kuruluşu tipini yaratınca, kurulan anonim şirketler bu kez **müesseseler** biçimine dönüştürülmüştür⁸.

İkinci Dünya Savaşı; memlekette özel kesim eliyle ciddi sermaye birikimine neden olmuştur. Ulusal gelişmenin ekonomik ve mali sonuçları, şehirselleşmenin doğurduğu rantlar, özel sermaye birikimini sağlamıştı. KİT'lerin örneklerinden, oralarda görev almış olanların telkin ve yönlendirmelerinden etkilenen, dünyaya bir ölçüde açılmanın algılarından yüreklenen, bir sermaye ve girişim sahibi zümre doğmuştu. Bunlar, yeni faaliyet alanı ararken, sanayide çekicilik buluyorlardı. Özelleştirme istekleri bu kesimde ciddi bir istek halindeydi. Bunlara öncülük yapan kadro veya bunların görüşlerini politikaya uygulamaya dönük kadro D.P.'yi oluşturuyordu⁹.

Tek parti döneminin muhalifi olarak, adı geçen kadro; serbest piyasaya

⁷ Mustafa A. AYSAN, "KİT'lerin Özelleştirilmesinde Yabancı Uzman Raporu Ne İşe Yarar?", İ.S.O. DERGİSİ, S.248, (Ekim 1986), s.38.

⁸ AYSAN, s.38.

⁹ ÖZMEN, s.47.

ekonomisini geliştirmek isteyen liberal ekonomi felsefesi ışığında özelleştirmeyi gündeme getirmiş ve Devlet elindeki iktisadi kuruluşların o zamanki terimlerle **satılması** isteğini açıklamıştır. Bu dönemde kurulan KİT'lere daha çok anonim şirketler statüsü verilmesi de, bu özlemin göstergesidir. Fakat, bu özlem ve çalışmalara rağmen özelleştirme gerçekteşmemiştir.

KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili olarak geçmişteki en geniş çalışma, 1964 yılında yürürlüğe giren 440 sayılı yasaya dayanmaktadır. «Değınilen yasa, özel örgütlenme ve Hükümetin önemli görevi olarak konuya ilişkin hükümler getirmiştir. Yasa'nın geçici 1. maddesi ile; İ.D.T.'nin sorunlarını tesbit edip çözümler önermek üzere İktisadi Devlet Teşebbüslerini Yeniden Düzenleme Komisyonu adıyla bir örgüt oluşturulmuştur. 4 yıl süre ile ve 100'e yakın uzman ile çalışan bu komisyonun görevlerinden birisi, Devlet ve İ.D.T. iştiraklerini incelemek, bunların tasfiyesi veya devri hususunda teklifte bulunmaktı. Komisyon bu görevi yerine getirmiştir»¹⁰. 12 Mart 1971 geçiş döneminde de "Başbakanlık İktisadi Devlet Teşekküleri Reform Komisyonu" oluşturularak bu yöndeki çalışmalar sürdürülmüştür¹¹.

2. 1980 Sonrası Dönem

Türk ekonomisinde önemli bir dönüşümü simgeleyen 24 Ocak Kararları ile Kamu İktisadi Kuruluşlarının serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmalarını sağlayacak önlemler alınmıştır. Daha sonra 20 Mayıs 1983'de yürürlüğe giren KİT'lerin yapılarını belirleyen 60 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 37. maddesinde KİT'lerin ve bağılı ortaklıkların tasfiyesine değinilmiş ve Kararnamenin sonuna eklenen liste ile KİT'lerin envanteri yapılmıştır. Listeye göre, Mayıs 1983 itibariyle 106 KİT ve bunlara bağılı

¹⁰ ÖZMEN, s.54.

¹¹ M.Hulki CEYİZOĞLU, **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**, İgi Ya. Ltd., İstanbul, 1989, s.82.

56 kuruluş bulunmaktadır. Gerek kararname gerekse KİT'leri ilgilendiren Kanun Hükmünde Kararnameler 22 Ekim 1983 tarih ve 2929 Sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır¹².

Özelleştirmeye ilgili olarak, önce 2983 Sayılı **Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında** Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunda adı geçen ve temel görevi; gelir ortaklığı senedi, hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı verilmesi olan, **Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı**, Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur¹³.

2929 Sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 8 Haziran 1984 kabul tarihli 233 Sayılı K.H.K. ilk kez KİT'leri İktisadi Devlet Teşekkülleri (İ.D.T.) ve Kamu İktisadi Kuruluşları (K.İ.K.) olarak ikiye ayırmaktadır. Ve 38. maddesinde de Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin ve bağlı birimlerinin tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilmesi kararının, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kuruluna ait olduğu hükmü yer almıştır¹⁴.

13 Eylül 1984 tarihinde çıkarılan **Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği** ise 2983 Sayılı Yasayı açıklayıcı nitelikte özelleştirme uygulamasına ilişkin usul ve esasları kapsamakta ve T.C. Merkez Bankası nezdindeki **Kamu Ortaklığı Fonu**'nun yönetimi, kullanılma esasları ve Fon'a ilişkin diğer hususları düzenlemektedir¹⁵.

Özelleştirme ile ilgili asıl kanun 3 Haziran 1986 tarihinde yürürlüğe giren 3291 Sayılı Kanun'dur¹⁶. Adı geçen kanun; özelleştirme yanında değişik düzenlemeleri de içermesi nedeniyle karma bir niteliğe sahip olduğu için çok genel bir kanun olarak adlandırılır. Çünkü, özelleştirme

¹² Hikmet İYİDİKER, "**Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Türkiye'deki Durum**", İV. MALİYE EĞİTİMİ SEMPOZYUMU (26-28 Mayıs 1988, Çeşme-İZMİR), 9 Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F., s.179.

¹³ Bkz.: R.G., T.17 Mart 1984, S.18344, s.1-4.

¹⁴ Bkz.: R.G., T.18 Haziran 1984, S.18435, s.176-198.

¹⁵ Bkz.: R.G., T.13 Eylül 1984, S.18514, s.24-30.

¹⁶ Bkz.: R.G., T.3 Haziran 1986, S.19126, s.1-5.

konusuna «(...) ne genel bir çerçeve getirilmiştir, ne genel kurallar getirilmiştir, ne de bu işin ilkeleri getirilmiştir; sadece bu konudaki yetkiler belirtilmiş olup hangi hallerde Bakanlar Kurulu özelleştirmeye yetkilidir, hangi hallerde Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu yetkilidir konularında bazı düzenlemeler yapılmıştır, bu düzenlemeler yapılırken bunun bir sistematiği de kurulmamıştır»¹⁷.

Genel bir yaklaşımın olduğunu belirttiğimiz 3291 Sayılı Kanun'a göre, «KİT'lerin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu; bağlı ortaklık, müessese, işletme ve işletme birimleri ve iştiraklerin özelleştirilmesine de Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna (T.K.K.O.K.) karar verilmektedir. (Bu Kurulun yetkileri 31 Aralık 1987 tarih ve 304 Sayılı K.H.K. ile Yüksek Planlama Kurulu'na devredilmiştir.) Yine aynı Kurul özelleştirilecek kuruluşların finansman yapıları, ana sözleşme, organizasyon ve personel statüleri hakkında düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Özelleştirmelerden elde edilen hasılatın şirketin eski sahipleri ile Kamu Ortaklığı Fonu (K.O.F.) arasında dağılımı 3291 Sayılı Kanuna göre hazine, K.O.F. ve ilgili kuruluş arasında Yüksek Planlama Kurulu'nun vereceği karara göre olmaktadır. K.O.F.'a tahsis edilen hasılat özelleştirme masraflarını karşıladığı gibi, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların rehabilitasyonunda, altyapı projeleri ve yüksek teknoloji yatırımlarını ve ayrıca kalkınmada öncelikli yörelerde istihdamı artıracak projelerin finansmanında kullanılabilir»¹⁸.

Özelleştirmeden sorumlu olan Toplu Konut ve Kamu İdaresi (T.K.K.O.İ.), özelleştirmede alınacak kararların hızlandırılmasına yönelik alınan yeni kararlarla ikiye bölündü. T.K.K.O.İ.'ni ikiye bölen düzenlemeyle, 412 Karar Sayılı K.H.K. ile **Toplu Konut İdaresi** ve 414 Karar Sayılı K.H.K. ile de **Kamu Ortaklığı İdaresi** kurulmuştur¹⁹.

¹⁷ Öztin AKGÜÇ ve Diğerleri, "Özelleştirme ve Sermaye Piyasası Paneli", İKTİSAT DERGİSİ, S.282-283, (Mayıs-Haziran 1988), s.131.

¹⁸ Yılmaz ARGÜDER, "Özelleştirme Liberal Ekonominin Bir Gereğidir", DIŞ TİCARETTE DURUM DERGİSİ, S.17, (Temmuz-Ağustos 1989), s.7.

¹⁹ Bkz.: R.G., T.10 Nisan 1990, S.20488, s.11-13,18-20.

Başbakanlığa doğrudan bağlı olarak kurulan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan **Kamu Ortaklığı İdaresi**'nin görevleri T.K.K.O.İ.'nin sahip olduğu görevlere nazaran 414 Sayılı K.H.K. ile artırıldı. 304 Sayılı K.H.K.²⁰ ile Yüksek Planlama Kurulu'na, T.K.K.O.İ.'den devredilen; bağlı ortaklık, müessese, işletme ve işletme birimlerinin ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verilmesi görevi, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığına verilmiştir. 414 Karar Sayılı, K.H.K.'nin 7. maddesinde Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nın görevleri aşağıda belirtilmiştir.

- Gelir ortaklığı senedi, hisse senedi çıkarılmasını ve işletme hakkı verilmesini sağlamak,
- Gerekliğinde bakan onayı ile fonlar arasında aktarma yapmak,
- Çıkarılacak gelir ortaklığı senetleri ile hisse senetlerinin adedi, değeri ve bunlarla ilgili hususları belirlemek,
- Tesislerin hakiki ve hükmi şahıslar tarafından işletilmesi şartlarını tesbit etmek,
- Altyapı tesislerinin işletme, bakım, onarım, idame ve benzeri her türlü masraflarının ilgili idarelerce bu fondan karşılanması hakkındaki esasları belirlemek,
- Gerekliğinde gelir ortaklığı senetlerinin ve hisse senetlerinin satın alınmasını ve tekrar satılmasını sağlamak,
- Yurt içinden ve yurt dışından kamu ortaklığı fonunun kullanma alanlarından yararlanmak üzere kredi almak,
- Devlet garantili veya garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetlerin çıkarılmasını sağlamak,
- Kamu Ortaklığı Fonu'nu idare etmek,
- Gerekliğinde her çeşit araştırma, proje ve taahhüt işlemlerinin sözleşme ile yaptırılmasını temin etmek,
- Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yürütmek.

Özelleştirmede sorumlulukları belirleme özelliğine sahip son karar

²⁰ Bkz.: R.G., T.31 Aralık 1987, S.19681, s.31-32.

olan 414 Sayılı K.H.K. ile, bazı görevlerin alınması sonucunda Yüksek Planlama Kurulu; Kamu Ortaklığı İdaresi ile Toplu Konut İdaresi'nin programlarını yapmak, bunların uygulanmasını değerlendirmek ve varsa aksaklıkları giderecek önlemleri almak biçiminde tarif edilen yetkisiyle, bundan böyle her iki idare açısından bir anlamda **üst danışma kurulu** gibi görev yapacak ve bu amaçla yılda üç kereden az olmamak kaydıyla toplanacak (Madde 6).

Türkiye'de özelleştirme ile ilgili hazırlık çalışmaları Dünya Bankası'nın finansman desteği ile Morgan Quaranty Trust Company of New York firması tarafından yürütülmüştür. Anılan firma ile D.P.T. arasında anlaşma 10 Aralık 1985 tarihinde imzalanmıştır. Morgan Quaranty Bank **Özelleştirme Ana Planı** çalışmalarını Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş. ile birlikte yürütülmüştür. Bu kuruluşlarca, hazırlanan iki ara rapor Nisan 1986'da **Özelleştirme Ana Planı** ise Mayıs 1986'da hükümete sunulmuştur²¹.

C- ÖZELLEŞTİRME NEDENLERİ

Devletin ekonomik faaliyetlere karışımı ile amaçların bazıları başarılı olmuş olsa bile bazı problemler de kamu mülkiyetinden doğmuştur²². Politikacılar kamu girişimlerinin uygulamalarına karışmakta, yöneticiler zayıf bir şekilde motive edilmekte, kötü ücret almakta ve yetersiz bir şekilde denetlenmekte; kamu sektörü faaliyetlerinin önemi ve yapısı nedeniyle, sendikalar alışılmadık bir şekilde güç kazanma eğiliminde olmaktadır. Bu faktörler, kamu üretiminin maliyet ve verim etkinliğini azaltmak için bir araya gelmekte ve çoğu kez büyük bir bütçe desteği bağımlılığına yol açmaktadır. Üstelik kamu mülkiyeti kendisinden beklenen ilave kaynak dağıtma etkinliğini tam olarak başaramamıştır. Politikacılar,

²¹ İYİDİKER, s.181.

²² Bkz.: Birinci Bölüm, s.12.

yöneticiler ve işçiler kendi kişisel amaçlarını izleyerek, kamu mülkiyetinin daha büyük önceliğe sahip bazı amaçlarını sulandırmaktadırlar²³.

Kamu mülkiyetinin motivasyonlarının çeşitliliği, ülkeler arasındaki kamu faaliyetlerindeki farklılıkların sistematik şekilde açıklamayı imkansız kıldığı gibi, özelleştirmeye ait hedeflerin de ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik göstereceği muhakkaktır. Kamu İşletmeciliğinin başarısızlığının nedenleri bir yana orjin olarak «(...) **özelleştirme** süreci, 1970'lerde ortaya çıkan petrol krizi, maliyet enflasyonu ve enflasyon ortamında durgunluk-işsizlik (stagflasyon) olgusu karşısında Friedman ekolünün önem kazanmasıyla gündeme gelmiş bu ekolün ekonomik etkinliği artıracak politikalarından biri olarak görülmüştür. Ülkelerin özel koşulları birbirinden farklı olmakla birlikte, özelleştirme için ileri sürülen gerekçeler hemen her ekonomi için şu iki noktada özetlenebilir;

- işletmelerin rekabet gücünü ve etkinliğini artırma isteği ve
- serbest piyasa güçlerinin bu amacı devlet mülkiyet ve yönetimine göre daha başarıyla gerçekleştireceği inancı»²⁴.

Bu genellemeden sonra Türkiye için, özelleştirme programının belirlenen ana amaçlarını verebiliriz²⁵:

- Ekonomide piyasa kurallarına işlerlik kazandırmak,
- Mikro düzeydeki müdahaleler yerine makro düzeydeki politikalar ile aynı endüstrideki firmalara eşit rekabet şartları sağlamak,
- Türk sanayinin değişen dünya koşulları paralelinde yeniden yapılanmasını sağlamak ve
- Sermayenin tabana yayılmasını teşvik etmektir.

Özelleştirmede, daha işin başındayken belirlenen bu amaçların, Türkiye'de gerçekleşip-gerçekleşmeyeceğine ait, gerek uygulayıcıların ve

²³ HEMING-MANSOOR, s.36.

²⁴ Toker DERELİ, "Özelleştirme Üzerine Düşünceler", İ.S.O. DERGİSİ, S.284, (Ekim 1989), s.13.

²⁵ ARGÜDER, s.6.

gerekse muhaliflerin görüşlerine dayanan şu açıklamaları yapabiliriz:

1. Piyasa Ekonomisinin İşlerliğini Sağlama

Türkiye 1980'den başlayarak rekabetçi serbest piyasa ekonomisini kabul etmiş ve özellikle 1984'den sonra bu alanda önemli gelişme kaydetmiştir. (...) Yeni ekonomik politikanın ana ilkesi, Devletin ekonomik ve ticari faaliyetlerdeki rolünü azaltmak ve onun yerine sosyal ve ekonomik altyapılarda daha yoğunlaşmaktır. Bu nedenle KİT'ler serbest piyasanın rekabet koşulları içinde çalışması gereken ticari ve ekonomik faaliyetlerinden, en büyük payları olan alanlardan başlayarak özelleştirilecektir²⁶.

Özelleştirme savunucuları ve uygulayıcılarının bu görüşüne göre; «KİT'ler serbest piyasanın rekabet koşullarına uyum gösteremedikleri için giderek etkinlik ve verimlilikten daha da uzaklaşmışlar, ekonominin sırtında bir kambur haline gelmişlerdir. Bu nedenle verimsiz ve kârlılıktan uzak KİT'lerin özel sektöre devredilmesi, devlet ve ekonomiyi gereksiz bir yükten kurtaracaktır». Şeklindeki halkı savunmalara karşın, özelleştirme muhaliflerinin belirttikleri gibi, «hükümet özelleştirme programına gerekçe olarak gösterdiği amaçlara aykırı hareket etmekte, verimsiz ve zarar eden KİT'leri değil, aksine kârlı kuruluşları özelleştirme yoluna gitmektedir»²⁷.

Bu itibarla diyebiliriz ki; «kamu girişimi karar yapımının politik arenanın dışına alınması ve hükümetin mali desteğinin çekilmesi, bazı etkinsizlikleri ortadan kaldıracaktır. Fakat, düzenleyici sistemde hiçbir değişme olmadan ve tekel gücü ile birlikte bir kamu tekelinin özel sektöre sadece transferinin yapıldığı bir durumda, verim ve etkinlik artışları sınırlı kalacaktır. Kamu girişimleri ile ilgili problemlerin birçoğu,

²⁶ ÖZMEN, s.182'den, **A new Financing System in Turkey**, Adlı Broşür, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, 1986, s.3-6.

²⁷ DERELİ, s.14.

disiplininin olmamasını yansıtır». Bu yüzden özelleştirmeye bir amaç olarak değil, KİT'lerde verim ve etkinlik artışlarını sağlayan, ekonominin liberalleşmesine imkân veren araç gözüyle bakılmalıdır.

KİT'lerin özelleştirilmesi faaliyetleriyle «EKONOMİK ÇARPIKLIKLARIN GİDERİLMESİ,

- Çapraz sübvansiyonların kaldırılması ve
- Piyasa fiyatlarının geçerli olmasıyla ekonomik önceliklerin belirlenmesi
- Sosyal amaçlar konusunda açık olmak ve
- Finansal hedefleri piyasa testlerine tabi tutmakla yönetim amaçlarına açıklık kazandırılmasını kapsar.

(...) Özelleştirilmiş bir endüstri gerçek ekonomik özelliklerini daha kolay tanımlayabilir. Çünkü, görüşü, işletmenin değişik bölümlerindeki çapraz sübvansiyonlardan veya ekonomik olmayan fiyat rejimlerinden ötürü bulanık bir hale gelmiştir. Eğer işletme hedefleri daha belirginse bir endüstriyi yönetmedeki sorunlar da basitleşir. Çünkü, sosyal mülahazalarla ticari ilkelerden yapılacak sapmaların açıklıkla ortaya konması gerekecektir. Ayrıca finansal hedeflerin ne kadar sağlıklı olduğu yatırımcıların tepkisiyle test edilir»²⁸.

2. Endüstriyel Etkinliğin Artırılması

Kamu girişimlerinin çoğu ulusal veya uluslararası rekabete açık değildir. Tekel durumları kanunla sağlandığından birçok faydalar sağlanmaktadır ki, bu da, ekonomide kaynakların etkin kullanılmaması sonucunu doğurur. Kamunun haksız rekabetini ortadan kaldırmak için gündeme getirilen özelleştirmenin, haklı gösterilmesi, büyük ölçüde etkinliğin sağlanabilmesine ve başarısı da daha rekabetçi bir çevre

²⁸ Sir Robert WADE-GERY, "Özelleştirme Sorunları: Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım", ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ VE UYGULAMA SORUNLARI, YASED Ya. No. 35, İstanbul, 1939, s.15.

oluşturma konusunda işbirliği yaptığı araçlara bağlıdır. Yani, etkinliğin artırılabilmesi, özelleştirmenin liberasyon ile birlikte yürütülmesini gerektirir. «Bu nedenle, özelleştirmeyle liberalleştirmenin rekabete etkileri açısından ayırtedilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Liberalleştirme, endüstrinin rekabete açılması anlamını taşır ve bir endüstri özelleştirildiği halde liberalleştirilmemiş olabilir. (...) Özelleştirmeden sektörü rekabete açarak liberalleştirmek ve sistemi rasyonelleştirmek de mümkün olabilmektedir»²⁹.

Ekonomide rekabet ortamının yaratılması; piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlamaya ve endüstriyel etkinliğin artırılmasına bağlıdır. «Endüstriyel etkinliğin artırılması:

- Yönetimin devlet müdahalesinden kurtarılması
- Yatırımlar üzerindeki kamu harcamaları tahditlerinin kaldırılması
- Piyasa disiplininin yerleştirilmesi
- Tekellerin zayıflatılıp kırılması»na bağlıdır.

Böylece «bir endüstrinin özelleştirildiğinden itibaren gelişme amacıyla sermaye toplayabilmesi (diğer üretim faktörleri için de geçerlidir) politik faktörlere değil tamamen ekonomik faktörlere bağlıdır. Bu demektir ki bir yatırım üretken olabilecekse yapılır, yoksa yapılmaz. Olması gereken de budur. Böyle bir rejim endüstrinin piyasa disiplininin kaçmasını ve hükümetin kayırmasına dayanarak âtil ve etkin olmayan bir konuma düşmesini önler»³⁰.

3. Türk Sanayinin Yeniden Yapılanmasını Sağlamak

Özelleştirmenin hangi ihtiyaçlardan doğduğu sorusuna; «dünyadaki değişmelerden kendini soyutlayamayan soyutlamaması gereken ülke

²⁹ Bilge ERENGÖL, "Özelleştirmede Tezler ve Karşı Tezler", DIŞ TİCARETTE DURUM DERGİSİ, S.17, (Temmuz-Ağustos 1989), s.18.

³⁰ WADE-GERY, s.13.

yaklaşımıyla bakarak... cevap vereceğimiz zaman, dünyadaki değişmeler nelerdir, dünya nereye gidiyor ve bunun içinde Türkiye iyi bir yeri nasıl alır? sorularının cevabını vermek gerekir³¹.

Bilim ve teknolojinin son yıllardaki hızlı gelişimi, uluslararası ticaret hacminin artmasına dolayısıyla uluslararası sermaye akımlarının hızlanması da, çokuluslu şirketlerin tek bir dünya pazarında faaliyet gösteren global şirketlere dönüşmesine neden olmuştur. Böylece, ulusal sınırların ortadan kalktığı bir dünya pazarı anlayışı oluşmuştur. Yani, dünya ekonomisi, ulusal ekonomilerin toplamı değil, kendi başına bir sistem oluşturan tek pazar hüviyetine kavuşmuştur.

Bu şekildeki tek pazarın dinamiklerinden kendini soyutlayabilen hiçbir ülke yoktur ki, bunun göstergesi kendi kendine yetebilmeyi becerebilmesidir. Bunun mümkün olmaması yerli-yabancı sermaye ayrımını da ortadan kaldırarak, dünya sermayesi kavramıyla gayrimillî unsurları gündeme getirmiştir.

Genel değişimlerini verdiğimiz bu çerçevede içinde, Türkiye'nin de, dünya ekonomisinde yeni şekle uyum sağlaması yeniden yapılanmayla mümkündür, şeklindeki propagandacı yaklaşımlarla özelleştirmeyi savunan iktidar mensuplarına karşın, muhalif liderlerinden birisinin bu konudaki görüşü şöyledir: «Yapı değişikliğinin büyük ölçüde bir araç olduğunu unutmamak gerekir, yapı değişikliğinin ereği sonucu, aslında sınıf atlamaktır. İnsanlar gibi ülkeler de sınıf atarlar, sınıf atlamak demek gelir düzeyinin artması demektir. Bütün bunlar oluşurken aynı zamanda gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi, insanların özgür bir ülkede refah içerisinde ve büyük bir eşitlikle, mümkün olduğu kadar büyük bir eşitlikle yaşamaları demektir». Bu şekildeki yaklaşımlar bizi, özelleştirilmeyle yapı değişikliğinin sağlanması, diğer amaç olan sermaye mülkiyetinin tabana yayılmasının sağlanmasıyla mümkün olacağı görüşüne

³¹ Bkz.: Ökkeş ÖZUYGUR, "Özelleştirme Konulu Açık Oturum", TÜRKİYE İKTİSAT DERGİSİ, 9.5, (Ekim 1989), s.51-52.

götürmektedir³².

Türk sanayiinin çağa ayak uydurabilmesi için yapılması gereken şudur:«KİT'lerin önemli bir bölümünün yenileşme ihtiyacı içinde bulunması, ileriki dönemlerde kamu kaynaklarını zorlayacak potansiyel bir gelişme olarak görülüyor. Bol ve acil kaynak ihtiyacı içinde olan özel sektörün, (...) kaynaklarını ileride böyle bir potansiyel ihtiyaçla paylaşmayı göze alması beklenemezdi. Böyle bir mantıksal çözümleninin bizi götürdüğü doğal sonuç, KİT'lerin, ya da genel anlamda kamu kesimi içindeki bazı varlıkların satılarak, bir yandan bu varlıkların ileriki dönemlerde kamu kaynaklarını zorlamasını engelleyerek, diğer yandan da kamu kesiminin gelir ihtiyacını çözerek, kamunun ekonomideki yükünü hafifletmektir»³³.

Fakat özelleştirme muhaliflerine göre; «bazı KİT'ler için yeni teknoloji gerekiyorsa, kredi sağlanarak teknolojik yenileme gerçekleştirilebilir. Yabancıların daha etkin ve modern teknolojiyi getirebilecekleri kabul edilirse bile işletmenin yabancılara satışıyla kendisi zaten elden gitmiş olacaktır. Gelecekte başka bir hükümet bu kuruluşları geri almak istese bile, Türkiye'nin uluslararası ekonomik ilişkilerdeki zayıf pazarlık gücü buna pek olanak vermeyecektir»³⁴.

4. Sermayenin Tabana Yayılmasını Teşvik Etmek

KİT'lerin başarısızlığının nedenlerinden olan,³⁵ demokrasinin güvencesi bağımsızlık simgesi görülmesi özelliğinin altında yatan neden: «Türkiye'de insanla üretim arasındaki ilişkiyi kuracak; insanı hem emeği, hemde tasarrufuyla üretime çekecek; üretimin yönetiminde, denetiminde ve mülkiyetinde etkin kılacak; üretime zıtlaşmasını önleyecek bir sistem

³² Tuncay ARTUN ve Diğerleri, "Özelleştirme ve Sermaye Piyasası Konulu Panel", İKTİSAT DERGİSİ, S.282-283, (Mayıs-Haziran 1988), s.134.

³³ İzzetin ÖNDER, "Özelleştirmenin Dinamikleri ve Politikası", İ.S.O. DERGİSİ, S.284, (Ekim 1989), s.12.

³⁴ DERELİ, s.14.

³⁵ Bkz.: Birinci Bölüm, s.19.

oluşturulmamış olmasıdır. Toplumlarda insanın katılımı ve desteğini sağlamadan, insanların üretime olan bakışlarını değiştirmeden, düşüncelerinde ve gönüllerinde **üretim isteği** oluşturmadan, kalkınma hedeflerini gerçekleştirebilmek ve bu çabalarda başarılı olabilmek mümkün değildir. Tüm çabalarda olduğu gibi, sanayileşme çabasında başarılı olabilmek için de, öncelikle insanların üretimden yana ağırlıklarını koydukları; hem emekleri, hem tasarruflarıyla, hem de sistem oluşturma güçleriyle içinde yer aldıkları; üretim yapma isteğiyle üretim faktörlerini harekete geçirdikleri, etkin işleyen bir katılma düzenini oluşturmak ve bunu işletme yapısı üzerine yerleştirmek zorunlu olmaktadır»³⁶.

Çağımızda, demokratik rejimin ve piyasa ekonomisinin teminatı açısından, birçok ülke hisse senedinin toplumda yaygınlaşmasını sağlayarak, bunun yöntemlerini geliştirerek, insanı sanayi mülkiyetinde ve yönetiminde söz-sahibi ederek bu katılma sistemini gerçekleştirebilmiştir. (...) İnsanların üretim mülkiyetine katılmaları bir dizi olumluluk sağlar:

- Üretim mülkiyeti yaygınlaşır, orta sınıf güçlenir. Bireyler geleceğe güvenle bakar. İstikrarlı bir siyasal yapının oluşması kolaylaşır ve nihayet çoğulcu demokratik bir toplum düzeninin kültürü oluşur.
- İnsan üretim yönetimine işletme temelinde katıldığından, hem toplumdaki bireylerin yönetim konusunda deneyim ve becerileri artar, hem de kurumsallaşma kolaylaşır.
- İnsanların üretim ve yönetimle olan zıtlaşmaları önlenir.

Sonuçta da, toplumda bekleyici değil katılımcı, tüketici değil üretici bir davranış biçimi gelişir; **sosyal devlet** yerini **iş devleti**'ne bırakır³⁷.

Katılımcı bir yapının sağlanmasında, yöntem olarak özelleştirmeyi

³⁶ Kenan NORTAN -Cemil ÇAKMAKLI, **Geçmişte Geleceğe Kalkınma Arayışları**, Altın Kitaplar, s.369-370.

³⁷ MORTAN-ÇAKMAKLI, s.370 ve 377-378.

kullanabilmek, olayın tüm toplum katmalarında kabul edilmesini, muhalif görüşlerin bertaraf edilmesini sağlayacaktır. Fakat, Türkiye'deki uygulamanın kısa geçmesine bakıldığında, özelleştirmeye gerekçe teşkil eden tezlerle uygulama biçiminin çeliştiği görülmektedir. Bu tezatlığı ortadan kaldırmak yani sermaye mülkiyetinin yaygınlaştırılmasını sağlamak için;

- «Kamunun menkul kıymetler borsası konusundaki bilgisinin geliştirilmesi,
- Yatırımcı tabanın genişletilmesi,
- Kamunun sanayideki başarıya ortak edilmesi,
- Yönetim ve çalışanların hisse senedi sahibi olmasının teşvik edilmesi» gerekir³⁸.

Özelleştirmenin temel amaçlarından olan **sermayenin tabana yayılması** ilkesinin, gerçekleşebilmesi **halk pay senetleri**'nin çıkarılarak bu hedefe ulaşılması önerilmektedir. «Bu senetlerin özelliği, nominal değerinin küçük olması, borsa oyunlarına karşı küçük tasarrufçuyu koruyucu önlemi almış olması, payların tek elde toplanmasını engellemesi ve özendirici olmasıdır³⁹.

5. Devlete Gelir Sağlamak

Devlet, büyük mali bunalımlara girdiği dönemlerde KİT'lerin özelleştirilmesi ile gelir sağlayabilir. Dış kredi itibarının olmaması, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan destek görülmemesi gibi nedenlerle dış borç sıkıntısı çeken hükümetler, özelleştirme ile gelir sağlama yoluna gidebilirler. Devletin KİT'leri satarak gelir sağlamanın bir başka nedeni de, ülke içindeki küçük tasarrufçuların devlet tahvili ve hazine bonusu gibi kamunun menkul değerlerine olabilecek güvensizliğidir.

³⁸ WADE-GERY, s.14.

³⁹ M. Hulki CEYİZOĞLU, "Halk Pay Senetleri Çıkarılmalı", DIŞ TİCARETTE DURUM DERGİSİ, S.17, (Temmuz-Ağustos 1989), s.17.

Devletin kendisine gelir sağlama yöntemleri arasındaki vergilerin teknik olarak toplanmasındaki eksiklikler ve halkın oyuna gereksinimi olan politikacıları sevimsiz göstermesi de özelleştirmeyi bir seçenek gelir kaynağı durumuna getirmektedir⁴⁰.

Türkiye'de (...) uygulanan ekonomik politikalara baktığımızda, devlete gelir sağlamak amacıyla mümkün olan bütün yolların denendiği görülmektedir. Kamu harcamalarının sürekli kamu gelirlerinden fazla olması (bütçe açığı), yeni gelir kaynaklarının bulunmasını veya mevcut gelir kaynaklarının artırılmasını gerektirmektedir⁴¹.

KİT'lerin satılması dolayısıyla kamu kesiminin gelirleri artırılabilmektedir. Bunun da avantajı şudur⁴²:

Ya kamu kesimi daha az borçlanacaktır KİT satışı dolayısıyla veyahut da bu satış nedeniyle borçlarının bir kısmını ödemek imkânına sahip olacaktır.

D- ÖZELLEŞTİRMENİN GENEL OLARAK EKONOMİYE ETKİSİ

Ekonomik yapının işlerliğini sağlayan kararların serbest piyasada oluşmasını sağlayacak olan özelleştirme faaliyetleriyle, rasyonel ekonomik kararların alınmasının imkânı doğacaktır.

Kaynakların optimal dağılımını engelleyen KİT'lerin, özel sektöre devri ile üretim piyasa kurallarına göre olacağından hem kaynakların rasyonel dağılımı hem de tüketici tercihlerinin üretim kararlarına yansımaları sağlanacaktır. Böylece ekonominin yeni bir canlılık kazanması ile üretimin artırılmasıyla tüketicilere kaliteli ürün ve hizmet sunulabilecektir. Çünkü, tüketici tercihlerini anlamaya çalışan özel sektör,

⁴⁰ M. Hüki CEVİZOĞLU, **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgı Ya. Ltd., İstanbul, 1989, s.32-33.

⁴¹ Yılmaz ARSLAN, **"Özelleştirmenin Temel Amacı Nedir?"**, BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, (Haziran 1988), S.6, s.53.

⁴² Akgüç ve Diğerleri, s.130.

piyasada tutunabilmek için yeni ve iyi ürünler üretme yarışında bulunacaktır.

Devletin sınırlı olan kaynaklarının; KİT yatırımları ve borçlarına ödenmesi yerine, altyapı, eğitim, sağlık gibi hizmetlerin en iyi şartlarda verilebilmesi için ayrılması mümkündür.

Çalışanların KİT'lere ortak edilebilmesini sağlayacak özelleştirme faaliyetleriyle, kendi işletmeleri için çalışmanın motive edilebilmesi ile üretim ve kârlılık artacaktır.

Sermayenin tabana yayılmasıyla, üretime en küçük bireylerin katılmasının sağlanması, üretmenin zevkine varan bir toplum yaratacağından, ekonomide atıl kaynakların üretime kazandırılmasıyla; hem üretim artışı hem de halkın mülkiyete ortak olması sağlanacaktır.

Özelleştirme faaliyetleriyle yabancı sermaye girişinin artırılmasıyla; Ç.U.Ş.'in yapacakları direkt yatırımlar, teknoloji transferini hızlandıracak böylece, dış rekabet gücü yüksek olan mamüllerle ihracat artacaktır.

II. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Hükümet, özelleştirme konusunda; 1984 yılında, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yakırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunu ve 233 Sayılı K.H.K. ile 1986 yılında yürürlüğe koyduğu 3291 Sayılı yasaları temel çerçeveyi çizmek üzere çıkarmıştır. Ayrıca 2983 Sayılı Yasanın uygulanmasına ilişkin açıklamaları kapsayan Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliğini de 1984 yılında çıkarmıştır.

Yasal çerçeveyi çizen bu gelişmeler sonucunda, ülkemizde özelleştirme programıyla T.K.K.O.l.'ne devredilen kuruluşların özelleştirilmesinde, adı geçen kuruluş; «işletme hakkı devri, kiralama, halka arz, çalışanlarına satış, borsada satış veya blok satış yöntemlerini uygulamaktadır. Özelleştirme yöntemlerinin seçiminde ise, firmanın ve sektörün yapısı, özellikleri mikro ve makro ekonomik ve sosyal koşullar

dikkate alınmaktadır. Bu tespitler yapıldıktan sonra geçici, kısmen veya tamamen özelleştirme dediğimiz yöntemlere göre kamu mülkiyeti belli bir süre için veya şirketin belli bir kısmı kamuda kalmak şartıyla veya tamamen mülkiyetin özel sektöre devri şeklinde özelleştirme yöntemlerine başvurulmaktadır»⁴³.

Görüldüğü şekliyle özelleştirmede yöntemler en genel anlamda ikiye ayrılabilir. Birincisi mülkiyetin değişiminin sözkonusu olması, ikincisi de mülkiyetin değişiminin yani aktarılmasının meydana gelmediği özelleştirme biçimleridir. Özelleştirmede, mülkiyet sahipliğinin devredilmesi veya devredilmemesine yol açan yöntemlerden, hangilerinin, hangi kuruluşlar için, ne zaman ve nasıl uygulanacağı açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, «getirilen sistemin tehlikeli yap-bozları önleyici bir yapıda olması sevindiricidir. Ayrıca ağır eleştirileri ve suçlamaları davet edecek alanlarda mülkiyet hakkı üzerinde tasarrufun önlenmesi övülecek bir dikkatliliktedir. İnsafli ve tarafsız kişilerin satılabilir diyeceklerinin satışı düşünülmüş görünmektedir. Satışı tartışmaya açık olan, fakat özel girişimlerin kârlı olarak işletebileceği tesislerin makul surette kiraya verilmesi gibi yararlı ve yapılabilir bir eylem tasarlanmıştır»⁴⁴.

Özelleştirmeye ilişkin 3291 Sayılı Yasanın 13. maddesinde, özelleştirmede yetkiler ve yöntemler şöyle tesbit edilmektedir⁴⁵.

KİT'lerin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu'nca, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (T.K.K.O.K.)'nca karar verilir. K.O.K. ayrıca bu kuruluşlara ait iştiraklerdeki kamu paylarının satışı ve devri konularında da yetkilidir.

Bu karar üzerine K.O.K.; teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık

⁴³ Ökkeş ÖZUYGUR, "Türkiye'de Özelleştirme Uygulaması", KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE DÜNYA'DAKİ ÖRNEKLER (Seminer 15 Mayıs 1989), İ.T.O. Ya. No. 1989-26, s.44.

⁴⁴ ÖZMEN, s.119.

⁴⁵ Bkz.: R.G., T. 3 Haziran 1986, S.19126.

senetlerinin, varlıklarının, tamamının veya bir kısmının satılmasına, kiralanmasına, işletme hakkının verilmesine, devredilmesine veya tasfiyesine karar vermeye ve bu konularda her türlü düzenleme yapmaya yetkilidir.

Yukarıdaki hükme göre, özelleştirilmesine karar verilen KİT ve bağlı ortaklıklar doğrudan doğruya, müessese, işletme ve işletme birimleri ise önce Anonim Ortaklık haline getirildikten sonra hiçbir işleme gerek kalmaksızın, bağlı bulunduğu Bakanlıkla ilişkisi kesilerek Başbakanlığa bağlanmış sayılmaktadır.

Adı geçen yasaya ait maddede belirlenen yöntemlerden, hangilerinin, hangi kuruluşlar için uygulanabileceğinin düşünüldüğüne ve özelleştirmede hangi sorunların bulunduğuna dair şu açıklamaları yapabiliriz⁴⁶.

- KİT'lerin özelleştirilmesinde ortodoks biçim olan satış tarzı sadece rekabet koşulları altında çalışan imalat sanayi sektörü için tasarlanmış görülmektedir. Ancak; bunlarda da, ulusal savunma açısından sınırlar getirilmiştir.
- Muhtemelen; değerlendirme sorunu büyük olan veya özel yeri-konumu nedeniyle veya diğer nedenlerle değeri ile işletme açısından değeri nispete olmayan endüstriyel tesislerin kiraya verilerek işletilmesi kabul edilmiştir.
- Altyapı tesisleri olarak, özellikle belirtilen, ulaşım, haberleşme ve elektrik kesiminin üretim olanaklarının satışı veya kiralanması gibi çetin ve tehlikeli yollar düşünülmemiştir. Bunların gelirleri ortaya konularak, bir nevi tahvil çıkarma yolu ile halktan borç alınmıştır.
- Gerçekten geniş bir personel kadrosuna sahip bulunan Devletin çeşitli örgüt birimleri ile çok yakın ilişkisi olan değer biçilmesi çok zor belki de imkansız olan altyapı tesislerinin özelleştirilmesinden sakınılması yerindedir.

Özelleştirmede ve özelleştirme benzeri uygulamalarda kullanılacak

⁴⁶ ÖZMEN, s.119-120.

yöntemler olarak; özelleştirmeye ait 2983 sayılı yasadada adı geçen şu 3 tür yöntemi, uygulanabilecek yol olarak kabul etmek zorundayız. Çünkü bunlara ait gerekli açıklamalar yapılmıştır.

- Mülkiyetin devrine yol açan hisse senedi satışı.
- İşletme hakkı verilerek tesisin kiralanması.
- Gelir ortaklığı senedi ile gelirin satılması veya borç para alınması.

Bunlar dışında, «varlıkların satışı ve tasfiye için özelleştirme ile ilgili olarak herhangi bir yol, yöntem belirlenmemiştir. Herhalde varlıkların satışı, normal özelleştirme yolu değil, istisnai bir yoldur. Tasfiye de elbette amacı açısından değil sonucu açısından bir özelleştirme yoludur. Ama arizi yoldur»⁴⁷.

Türkiye'de uygulanabilecek yöntemlere ait 3291 ve 2983 Sayılı Yasadaki farklı yaklaşımları belirttikten sonra gerek bu yöntemlere ve gerekse diğer yöntemlere ait şu sınıflamalı açıklamaları yapabiliriz.

A- KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDE SATIŞ YÖNTEMİ

Özelleştirmenin tam olarak gerçekleşebilmesi; bir KİT mülkiyetinin özel sektöre transferini sağlayan satış yöntemiyle mümkündür. Satış yönteminde, KİT hisse senetlerinin ne kadarının özel sektöre satılacağı sorusu sorulduğunda şu durumlarla karşılaşılacağı cevabını verebiliriz⁴⁸:

- Tamamen devlete ait kuruluşların tamamının özelleştirilmesi: Tam anlamıyla özelleştirme, KİT'lerin hisse senetlerinin tümünün özel sektöre devredilmesidir.
- Kısmen devlete ait kuruluşların tamamının özelleştirilmesi: KİT'lerin özel sektöre satışında başarı şansı açısından devletin

⁴⁷ ÖZMEN, s.135-136.

⁴⁸ CEYLAN-YERGİLİEL, s.79-80.

iştirak ettiği kuruluşlardan başlanmasının gerekliliğini savunan görüşler vardır. Öte yandan, iştiraklerin tamamının özelleştirilmeleri, birbirini tamamlayan teşebbüslerde bütünlüğü bozacağından eleştirilmektedir. Bu görüşü savunanlar ise, iştiraklerin özelleştirilmelerinin daha kolay ve hızlı olacağını ileri sürmektedirler.

- Çoğunluk hisselerinin satışıyla kısmi özelleştirme: Özelleştirme yapılırken tüm hisselerin satışı düşünülmemeyebilir. Ayrıca piyasada tüm hisselerin satışı mümkün olmayabilir. Eğer KİT'lerin satışında hisse senetlerinin %51'i veya daha fazlası özel şahıs veya kurumlara satılmış veya satılması planlanmışsa, çoğunluk hisselerinin satışıyla kısmi özelleştirme uygulanıyor demektir. Bazı görüş sahiplerine göre, başlangıçta herhangi bir KİT'in hisse senetlerinin tümünün satışına çalışılmamalıdır. Böyle bir girişim oldukça riskli olabilir.
- Azınlık hisselerinin satışıyla kısmi özelleştirme: Özelleştirme çalışmalarında izlenebilecek tekniklerden birisi de, devletin hisselerinin %50'den azını satmasıdır. Bu tür özelleştirmenin sakıncası, yönetimin devlette kalması nedeniyle, hisse senetlerinin alıcı bulamaması ve yönetimin etkin çalışmama olasılığıdır. Özelleştirmenin bu şekilde yapılmasının amacı; devlet-özel sektör ortaklığı olan şirketler oluşturmaktır. Söz konusu şirketler, sermaye gereksinimlerini sermaye piyasasından sağlayacaklar ve hükümetin tamamen sahip olduğu işletmelere uyguladığı denetim de söz konusu olmayacaktır. (...) Sonuç olarak, bu tür özelleştirmelerde devletin özel bir denetimi olmadan özelleştirilme işlemleri yapılmaktadır.

1. Pay Senetlerinin Satışı Yöntemi

Özelleştirilecek KİT'lerin pay senetlerinin sermaye piyasasında satılabilmesi için önce, söz konusu KİT'in, sermayesi pay senetlerine bölünmüş (sermaye şirketi) biçimine dönüşmesi zorunludur. Bu sermaye şirketinin anonim şirket olması tercih edilmektedir. Daha sonra KİT'in aktiflerinin değerlendirilmesi, özkaynaklarının hesaplanması, pay senetleri fiyatının ve miktarının belirlenmesi gerekir⁴⁹.

Çıkarılan hisse senetlerinin satışı yoluyla KİT mülkiyetinin devrinde; hisse senetlerinin doğrudan doğruya alıcıya satılması veya aracılardan hizmetinden yararlanılan dolaylı satış şeklinde iki yöntem kullanılır.

Hisse senetlerinin doğrudan halka satışında amaç, hisse senetlerinin mümkün olduğu kadar tabana yayılmasını sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmek kadar, fiyatlama, dağıtım ve ihracın zamanlamasında hata yapma yöntemden kaynaklanan olumsuzluklardır. Fakat, aracı olmadığı için de, yapılacak giderlerden tasarruf sağlamak imkânı vardır.

KİT hisse senetlerinin dolaylı olarak satışında, sermaye piyasasında faaliyette bulunan aracı kuruluşların hizmetlerinden yararlanılmaktadır. Sermaye piyasasında aracı kuruluşlar yatırım ve kalkınma bankaları, bankerler, yatırım fonu, yatırım ortaklıkları ve bankalardır. (...) Yatırım bankaları, aşağıda belirtilen işlemleri yaparak, menkul kıymet ihraç edecek kuruluşların sermaye piyasasından uzun vadeli fon sağlamalarını kolaylaştırmaktadırlar⁵⁰.

- KİT'lerin çıkaracakları hisse senetlerini satın alarak, kendi nam ve hesaplarına halka satmayı taahhüt etmek (underwriting),
- Hisse senetlerinin gerektiğinde satın alınacağını taahhüt etmek (stand-by underwriting),
- Hisse senetleri satılacak KİT'lerle, tasarrufçu kurumlar arasında

⁴⁹ CEVİZOĞLU, *Türkiye'nin...*, s.68.

⁵⁰ CEYLAN-YERGİLİEL, s.88'den, Öztin AKGÜÇ, "*Finansal Yönetim*", İstanbul, 1976, ss.471-472.

aracılık yapmak,

- Özelleştirmede satış ajansı olarak hareket etmek,
- Özelleştirilecek KİT'lere danışmanlık yapmaktır.

Pay senetlerinin satışı yoluyla KİT mülkiyetinin devrinde, kârlı kamu girişimlerinin pay senetlerinin menkul kıymet borsalarında satışa sunulması, daha doğrusu halka açılması ya da pay senetlerinin doğrudan doğruya bankalara, sosyal güvenlik kurumlarına özel olarak tahsisi gündeme geliyor. Pay senetlerinin halka satışı sermayenin sahipliğinin yaygınlaşması ve sermaye piyasasının gelişmesi açılarından olumlu bulunurken, bu yöntemin, sermaye piyasasının yeterli olmaması nedeniyle sınırlı kalacağı, yurt dışına satışın güç olacağı ve dağınık pay sahiplerinin güçlü ve etkin bir yönetim oluşturamayacakları gibi nedenlerle Türkiye'de yapılabilirliğinin sınırlı kalacağı belirtilir. Özel tahsisin ise, pay senetlerinin satışının kolay olmasına karşın, etkin bir yönetim oluşturmanın güç olacağı vurgulanıyor⁵¹.

Pay senetleri satış işlemini halka ve menkul değerler piyasasına yapılan satışlar şeklinde ikiye ayırıyoruz. Türkiye'de, Petkim Petrokimya Holding A.Ş.'nin özelleştirilme faaliyetlerinde, şirkete ait hisse senetlerinin halka arzda ve borsada satışta zamanlama olarak farklılaştırma yapılmıştır. Bu farklılaştırmayla; şirketin hisse senetleri, Halka Arz tarihinde Türkiye'de ve Türkiye dışında hiçbir borsaya kote ettirilmemesiyle fakat, Halka Arzın sona ermesiyle İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'na (İ.M.K.B.) kote ettirilmesiyle iki yöntem uygulanmaya konmuştur.

a- Birinci El Piyasasında Pay Senetlerinin Satışı

Bu satış biçiminde, özelleştirilecek KİT'in pay senetleri doğrudan

⁵¹ Yakup KEPENEK, **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Çözümleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)**, Gerçek Ya. , 100 Soruda Dizisi: 57, B.1, İstanbul, 1990, s.153.

doğruya alıcılara arz edilmektedir. Sermaye piyasasından geçmeyen bu tür satış biçimi, sermaye piyasasını geliştirmek amacıyla tercih edilmemektedir⁵².

Doğrudan doğruya alıcılara arzın gerçekleştiği satış işlemi yöntemine, halkın ilgisini çekmek, katılımını sağlamak için reklamlarla tanıtımını yapma ve satış işlemi hakkında genel bilgi vermek üzere dökümanlar hazırlanmalıdır. Halka arz edilecek hisselerin satışının tanıtımını yapmak için «hazırlanacak prospektüsün özellikle küçük yatırımcıların doğru karar almalarına yardımcı olması gerekmektedir. Başka bir deyişle, prospektüslerde özelleştirilecek KİT'le ilgili doğru bilgilerin verilmesi ve yanıltıcı davranışların önlenmesi gerekmektedir»⁵³. Petkim Petrokimya Holding A.Ş.'nin özelleştirilmesinde de Halka Arzı gerçekleştirmek amacıyla hazırlanan dökümanda ana hatlarıyla şu konulara yer verilmiştir:

- Şirketin yönetim ve sermaye yapısı,
- Özelleştirme ve Petkim'in özelleştirilmesi,
- Petkim'in kuruluşu ve gelişimi,
- Petrokimya Sanayii ve Petkim'in yeri,
- Petkim'in tesis ve faaliyetleri,
- Şirket çalışanları,
- Petkim'in mali durumu,
- Petkim Holding'in Ana Sözleşmesi,
- Halka arz yoluyla satışa katılma ve satış koşulları hakkında genel
- bilgilere yer verilmiştir.

Hisse senetlerinin doğrudan halka satışında izlenecek yollardan birisi de özel satış (private placement) veya özel çıkarımdır. Özel çıkarımda, KİT hisse senetlerini satın alacak bir veya az sayıda yatırımcı vardır. Söz konusu yatırımcılarla, özelleştirme koşullarını tartışma olanağı

⁵² CEVİZOĞLU, *Türkiye'nin...*, s.68.

⁵³ CEYLAN-YERĞİLİEL, s.85'den, Ali CEYLAN, "**Sermaye Piyasasında Tasarruf Sahibinin Korunması Sorunu**", B.İ.T.İ.A. İşletme Fakültesi Dergisi, C.1, S.1, Bursa, (Mart 1982), s.87.

bulunacağından, hisse senetlerinin satışı ile ilgili riskler azaltılabilir. Özel çıkarımın üstünlükleri şunlar olabilir⁵⁴:

- Hisse senedi çıkarma formaliteleri hızla tamamlanacağından, devletin kasasına çok kısa zamanında nakit girişi sağlanabilir.
- Bu tür satışlar için duyuru, reklâm ve dağıtım giderleri olmayacağından, devletin nakit girişi artacağı gibi satılacak pay senedi sayısı düşük düzeyde tutulabilir.

b- İkinci El Piyasasında (Menkul Değer Borsasında) Pay Senetleri Satışı

Sermaye piyasasının geliştiği ve aracı kurumların (underwriter) faaliyet gösterdiği ülkelerde, pay senetleri satışı borsada yapılmaktadır. Daha önce halka arz edilmiş yada satılmış menkul değerlerin arz ve talebinin karşılaştığı ikinci el piyasalarındaki (menkul değer borsalarındaki) pay senedi satışı, **sabit fiyat** üzerinden ya da **taban fiyatlı artırma** yöntemiyle yapılır. Bu iki yöntemin işleyişi şöyledir⁵⁵:

Sabit fiyat üzerinden satışta, pay senetlerinin üzerinde yazılı (nominal) değerleri esas alınarak satış gerçekleşmektedir. Bu, genel kabul görmüş klasik bir satış yöntemidir.

Taban fiyatla artırma yöntemiyle yapılan satışlarda ise, pay senetleri için belirli bir taban fiyat belirlenir ve bu fiyat genellikle aracı kurumların katıldığı artırmalar ile toplam satılır. Bu durumda, pay senetlerini alan aracı kurumlar bir fiyat garantisi vermektedirler. Pay senetleri aracı kurumun artırdığı fiyat üzerinden satılırsa KİT'lerin ya da satışla görevli yönetimin bir kaybı olmaz. Çünkü, aracı kurum taban fiyatı ödemek zorundadır. Satılmayan senetler aracı kurumun elinde kalır. Kimi durumlarda, pay senetlerinin fiyatı kademeli olarak da belirlenebilir. Bu

⁵⁴ CEYLAN-YERGİLİEL, s.86'dan, Cevat SARIKAMIŞ, **Sermaye Pazarları**, İstanbul, 1980, ss.83-85.

⁵⁵ CEVİZOĞLU, **Türkiye'nin...**, s.68-69.

uygulamada, yine pay senetleri için önce bir taban fiyatı seçilir, bunun üzerinde fiyat önerisi istenir. Eğer fiyat artırma önerisine uyarak, en yüksek fiyatı veren alıcı pay senetlerinin tümünü almak istemezse, istediği miktardaki senet kendisine verilir. Daha sonra ise, ikinci en yüksek fiyat önerisinde bulunan alıcının isteği karşılanır.

2. Direkt (Özel) Satış Yöntemi

Bu yöntem, genellikle KİT'lerin bir kısım aktiflerinin, müesseselerinin, ikinci faaliyet dallarının ya da küçük işletmelerin satışında uygulanabilir. Yöntemin önemli sakıncası, satışın yapılacağı firma veya konsorsiyum belirlenmesinde **pazarlık yolu** kullanıldığından, subjektif değerlemenin olması yani suistimallere meydan verebilmesidir. Hisse senedi çıkarılmasının söz konusu olmadığı bu yöntemle, sermaye piyasasının gelişimine katkı sağlanmayacağı da muhakkaktır.

Bu yöntemde, satılacak KİT ya da bağlı kuruluşlar mali yönden güçlü olmalı, ancak çok büyük sermayeye ve aktiflere sahip bulunmamalıdır. Yöntem, hızlı uygulanabilme yeteneğine sahip olmakla birlikte, özelleştirmeden beklenen yararları sağlama yönünden, uygun görülmemektedir. Bu nedenle, ticari esaslara göre çalışan Sümerbank, Etibank ve T.P.A.O. gibi KİT'lerin bağlı ortaklıkları ya da müesseselerinin satışında başvurulabilecek niteliktedir⁵⁶. Satış; bir firmaya, ayrı ayrı birkaç firmaya veya bir firmalar topluluğuna (konsorsiyum) yapılabilir.

B- ÖZELLEŞTİRME BENZERİ UYGULAMALAR

Özelleştirme; ülkenin ekonomik yapısına, özelleşecek kuruluşların paylarının kamu ve özel kesim arasındaki dağılımına ve hükümetlerin tercihine bağlıdır. Örneğin, bir ülkede, daha önce mülkiyeti özel sektörde

⁵⁶ CEVİZOĞLU, *Türkiye'nin...*, s.69.

olan şirketlerdeki **devlet payları**'nın satılarak, **özel şirketin tümüyle özelleştirilmesi** düşünülürken; bir başka ülkede, mülkiyeti devlete ait kuruluşların özelleştirilmesi öncelik alabilmektedir. Başka bir deyişle özelleştirme, farklı ekonomik ve politik etkilere sahip ülkelerde farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Ancak, özelleştirmeden söz edebilmek için, kuruluşun %51 oranındaki payının mutlaka özel mülke dönüşmesi zorunludur. Çok sayıda hükümet, sahip oldukları varlıkların ve payların yalnızca çok küçük bir bölümünü satmakta ve bu eylemlerine özelleştirme adını vermektedirler. Bu durumdaki, hükümetlerin amacı, belki politik bir yaklaşım ve yerel sermaye açığını kapatmak ya da şirketteki denetimi yitirmeksizin kısa sürede devlete fon yaratmak için duydukları sade bir arzudur⁵⁷. Bu şekildeki amaca hizmet eden, tam bir mülkiyet devrine yol açmayan ve özelleştirme olarak adlandırılan bu yöntemleri, özelleştirme benzeri uygulamalar şeklinde adlandırarak şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Kamu - Özel Sektör Ortaklığı Yöntemi

Özellikle büyük ölçekli ve riskli yeni yatırımların kamu kesimi ve özel kesiminin birlikte ortak olduğu sermaye şirketleri tarafından gerçekleştirilmesi ya da sürdürülmekte olan faaliyetlere özel sektörün de ortak olarak alınması suretiyle oluşan karma ortaklıklar da bir tür özelleştirme olarak kabul edilmektedir⁵⁸. Karma teşebbüslerin, saf kamu teşebbüslerine kıyasla daha iyi bir performans göstermiş olmaları Türkiye'de de faaliyet sahasını genişletmiştir.

2. Finansal Kiralama Yöntemi

Finansal kiralama veya diğer adıyla sermaye kiralaması (capital

⁵⁷ CEVİZOĞLU, **Türkiye'nin...**, s.56'dan, "**Privatization-Everybody's Doing It, Differently**", *The Economist*, 21 Aralık 1985, s.70.

⁵⁸ Abdullah YAYAŞ, "**Özelleştirmede Yöntemler**", *PETKİM UYGULAMALI MEYZUAT DERGİSİ (ÖZELLEŞTİRME ÖZEL SAYI)*, (Haziran 1990), S.7, s.11.

leasing), makina ve techizatın mülkiyet hakkının yasal olarak kiraya verende kalmasına rağmen, ekonomik açıdan kiralanan varlık üzerindeki kontrolü kiracıya devreden ve kiracıyı varlığın filli sahibi haline getiren uzun süreli bir leasing türüdür. Kiracının, kiralanan varlığın ekonomik ömrünün önemli bir kısmını hatta tamamının kullanma yetkisine sahip olduğu ve mülkiyet dışındaki bütün riskleri ve yararları üstlendiği finansal kiralamar genellikle bir leasing şirketi aracılığıyla yapılmakta, üçlü bir anlaşma içermekte ve kiralanan varlıklar açısından daha geniş kapsamlı olmaktadır (gemiler, uçaklar, vagonlar, konteynerler, inşaat makinaları, tesisler, binalar, diğer makina ve techizat v.b.)⁵⁹.

Zararlı bazı KİT'lerin verimli bir işletmeciliğe kavuşturulmaları amacıyla ve özel yeri nedeniyle işletme açısından değeri hesaplanamayan endüstriyel tesislerin kiraya verilmeleri (leasing) özelleştirmenin ilk dönemlerinde tercih edilebilecek uygulamalardandır.

3. Yönetim Devri Yöntemi

KİT yönetiminin kamusal niteliğinin kaldırılarak, özel yönetimin bunun yerini almasıdır. Kamunun mülkünde tutulmak istenen, hemen satılamayacak ya da belli bir süre iyileştirilmesi gereken KİT ile kârlı çalışmaması yalnızca yönetimin sorumluluğu olan KİT için bu yöntem uygulanabilir. Yönetim sözleşmesiyle, özel uzmanlığın gerekli olduğu alanlarda özel girişimciliğin yararlarından KİT'in de yararlanması sağlanabilir, iş disiplini ve verim artabilir. Buna karşılık yönetim, mülk sahibi kadar özen göstermeyebilir ve yönetimin, muhasebe ve denetim ölçütleri yeterli değilse, değerlendirilmesi güç olabilir⁶⁰.

2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına Dair Kanun ile Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği'nde yer

⁵⁹ Levent YARLIK ve Diğerleri, **Leasing Factoring Forfaiting**, Türkiye İş Bankası A.Ş. İktisadi Araştırmalar Müdürlüğü, Ankara, 1985, s.3.

⁶⁰ KEPENEK, s.155.

alan **işletme hakkı** kavramının tanımı şöyledir⁶¹:

Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekküllerine (Yurt dışındakiler de dahil) ait müessese, işletme, bağlı ortaklık ve benzerlerinin, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla, belirli bir bedel karşılığında belirli süre ve şartlar dahilinde hakiki ve hükmi şahıslar tarafından işletilmesini ve varsa mamüllerinin pazarlama ve dağıtımını yapmasını, ifade eder.

İşletme Sözleşmesi Yöntemi adı da verilen bu yöntemle, KİT'lerin yönetimleri özel sektöre devredilmektedir. İmzalanan sözleşmelere eklenecek bir madde ile, belli sürelerin bitiminde KİT'lerin işletmesi şirket tarafından satın alınabilmektedir. Eğer öyle bir mülkiyet transferi öngörülmüşse, sözleşmede yönetime ödenecek ücret, kâr payı ve payların devir koşulları ve devir takvimi de belirtilir. Bu yöntemle özel sermaye en az düzeyde kullanılarak, sözleşme sonunda elde edilecek ek fonlarla mülkiyet sağlanır⁶².

4. İhale Yöntemi

Mülkiyet devrinin söz konusu olmadığı bu yöntemde de, hizmetin finansmanı devletçe karşılanmakla birlikte hizmet özel sektör tarafından sunulmaktadır. Hizmetin sunum hakkı ihaleye çıkarılmakta, firmalar birbirleri ile yarıştıkları için en düşük fiyatı öneren firma sözleşme hakkını elde etmektedir. Kamunun kazancı rekabetin egemen olduğu piyasalarda daha yüksek olmaktadır.

Hizmetlerin devredileceği özel kişi ya da kuruluşların ihale sonucu belirlenmesinin, hizmetlerin daha rasyonel ve verimli olmasına yol açacağı ileri sürülmektedir. Türkiye'de de uygulanmakta olan bu yöntemle, anakent ve ilçe belediyelerinin meydan, bulvar, cadde ve anayollarının yapımı,

⁶¹ Bkz.: R.G. T.17 Mart 1984, S.18344, R.G. T.13 Eylül 1984, S.18514.

⁶² CEYİZOĞLU, *Türkiye'nin...*, s.72.

bakım ve onarımı, yolcu ve yük terminallerinin, katlı otoparkların yapımı ve işletilmesi, yeşil alanlar, parklar, bahçeler, spor ve dinlenme tesislerinin yapım hizmetleri özel sektöre yaptırılmaktadır⁶³. Bu süreçte, verim ve kalite artabilir, kamunun üzerindeki yönetim yükü azalır. Ancak, bazı durumlarda toplumsal amaçlar sağlanmayabilir, hizmet veren ortaklığın tekel olması durumunda da kamuya olan maliyet artar⁶⁴.

5. Devlet Tekellerinin Ortadan Kaldırılması

Diğer bir yöntem ise devlet tekelinde bulunan hizmetlerin özel sektöre açılarak devlet denetimine son verilmesidir. Bu yöntem, tüketicinin yararına olarak rekabeti artırmakta ve tüketiciye daha çok seçme imkânı tanımanın yanısıra hizmetin sunulması için devlete duyulan ihtiyacı da azalttığından bütçenin kısılmasını da sağlamaktadır⁶⁵.

Devletin ekonomideki kısıtlamalarının yasal düzenlemelerle kaldırılması, fiyat denetimlerine ve sübvansiyonlara son verilmesi ile amaç; tüm sektörlerde rekabeti sağlamak, optimalite şartlarını gerçekleştirerek kamu girişimlerinin daha verimli olmaya zorlanmasıdır. «Ancak bu süreçte kamu kesimi bu sektörde egemenliğini sürdürebilir ve özel yatırımcı için bu durum caydırıcı olabilir, ek olarak da rekabetin açılmasıyla kamu girişiminde verimliliğin artması zaman alıcı olabilir». Türkiye'de, mevduat faizlerinin belirlenmesi yetkisinin hükümetten bankalara verilmesini, çay ve tütün yaprağının işlenmesinin ve elektrik üretiminden tekellerin kaldırılması ile özel öğretim kurumları açılmasına izin verilmesini bu yöntemdeki uygulama örnekleri olarak görmekteyiz⁶⁶.

⁶³ CEYİZOĞLU, *Türkiye'nin...*, s.73.

⁶⁴ KEPENEK, s.155.

⁶⁵ YILDIRIM, s.198.

⁶⁶ KEPENEK, s.155.

6. İmtiyaz Devri Yöntemi

İmtiyaz yönteminde, özellikle elektrik, su ve demiryolları gibi sanayilerde ölçek büyümesi sonucu şirketin maliyetlerinin düşmesi ile ortaya çıkan **doğal tekel** kamu sektöründen özel sektöre geçmektedir. Başka bir deyişle, doğal tekelleşmenin olduğu üretim alanları, bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. İmtiyaz yönteminde temel nokta pazarlık sürecidir. İmtiyaz, pazarlık ile, sözleşmede nitelikleri belirtilen mal ya da hizmeti en düşük bedel ile piyasaya sunmayı kabul eden şirkete verilmelidir⁶⁷.

7. Gelir Ortaklığı Senedi ile Gelirin Satılması veya Borç Para Alınması Yöntemi

KİT'leri özelleştirmeye varılacak bazı hedefleri gerçekleştirilmede, özelleştirmeye gitmeden de karşılayabilecek olan Gelir Ortaklığı Senedi Çıkarılması; özelleştirmenin yasal bir tanımı yapılmadığı için, özelleştirmede bir yöntem olarak görülmüştür.

2983 Sayılı Yasanın altyapı tesisleri olarak tanımladığı köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri özelleştirmenin dışında tutularak, devlet bunların gelirlerini karşılık göstererek para toplamaktadır⁶⁸.

Özel yatırımcıların, kamuya ait bir hizmet ya da altyapı işletmesinin gelirinden pay almalarını sağlayan gelir ortaklığı yöntemi, verimlilik ve kârlılığı arttıracığı ve gelir senetlerinin satışından kamuya bir gelir getireceği biçimindeki olumlu yönlerine karşı, gelir senedi sahiplerinin yönetimi etkileme ve değiştirme olanaklarının bulunmaması gibi, olumsuz yönleri de bulunan bir yöntem olarak niteleniyor. Türkiye'de özelleştirmeye

⁶⁷ CEVİZOĞLU, s.73'den, Coşkun Can AKTAN, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, Bilkom, 1987, s.113.

⁶⁸ Bkz.: R.G., T.17 Mart 1984, S.18344, Madde 3.

geçişten önce, Boğaz Köprüsü ve bir kısım barajlarda bu yöntemin uygulandığı belirtilmelidir⁶⁹.

Gelir ortaklığı senetleri ile ilgili en önemli sorun devletin senedi çıkaran işletmelerinin mal ve hizmetlerine ödenen fiyatı monopolcu bir firmanın fiyatı gibi belirlemesidir. Bu durum, senetlerin getirilerin ne olacağını da resmi makamlarca belirlendiğini göstermektedir. Bunun sonucu olarak garanti verilen gelirin tasarruf sahibine dağıtılabilmesi için mal ve hizmetlere zam yapma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır⁷⁰.

69 KEPENEK, s.154.

70 Sadi UZUNOĞLU, "Özelleştirme ve Gelir Ortaklığı Senetleri", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, (Eylül 1987), S.50.

Üçüncü Bölüm

SATIŞ YÖNTEMİYLE ÖZELLEŞTİRMEDEKİ TARAFLARIN İNCELENMESİ

I. ÖZELLEŞTİRİLECEK KİT'LERİN BELİRLENMESİ

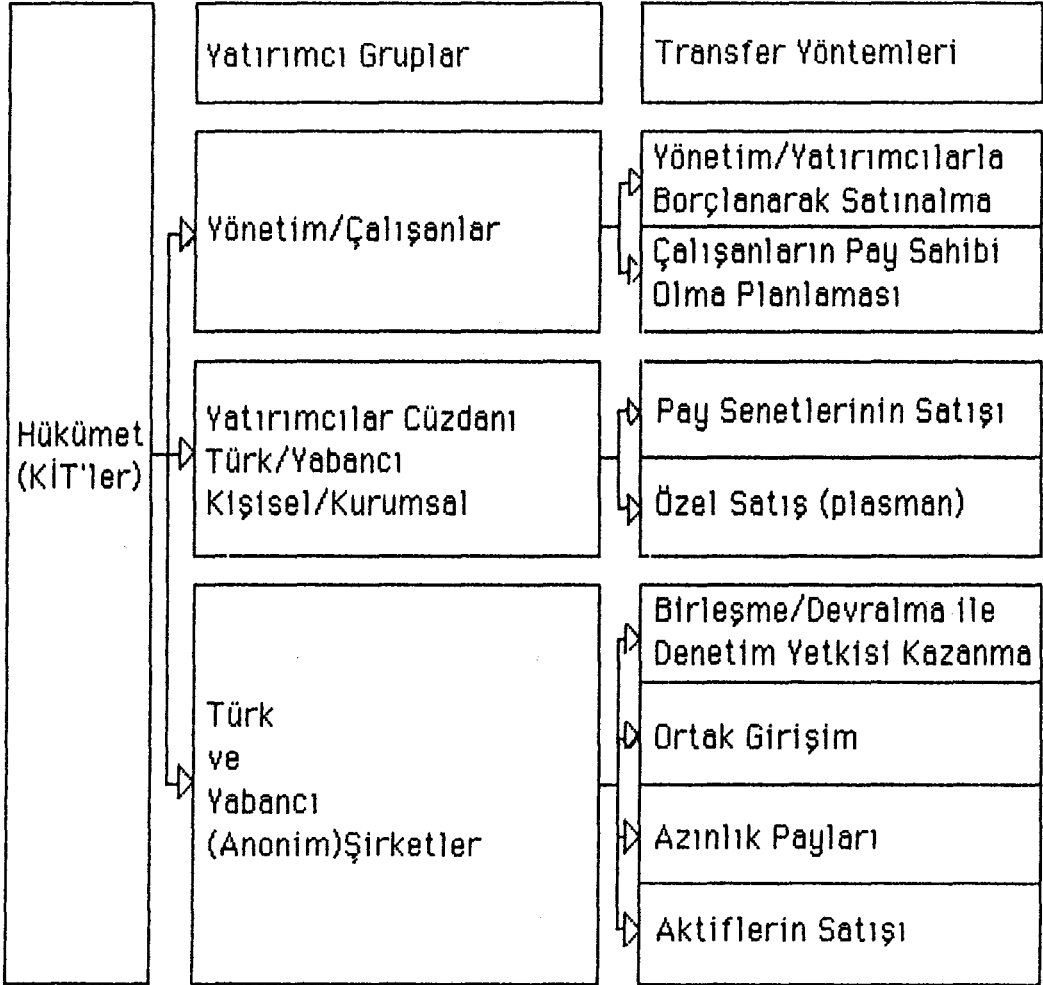
Gerçek ve tam bir özelleştirme için; satış yöntemiyle belirli aşamalardan geçen özelleştirme işlemi sonunda mülkiyetin transferinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu bölümde de geçen özelleştirme kavramlarıyla anlatılmak istenen, yöntem olarak satış yönteminin kullanıldığı ve mülkiyet değişiminin söz konusu olduğu özelleştirme faaliyetleridir. Gerçek bir özelleştirme için zorunlu olan mülkiyetin kamudan özel kesime geçiş şeması aşağıdaki gibidir¹.

KİT'lerin mülkiyet devrinin söz konusu olduğu özelleştirme faaliyetlerinde hatanın minimize edilmesi «önceliklerin doğru tesbit edilmesi, gerçekçi araştırmaların her karara destek olması, acele edilmemesi, kamuoyunun ve ilgililerin her açıdan aydınlatılması, mümkün olan ölçülerde siyasal uzlaşmaların denenmesi, hukuksal çerçevenin çok yönlü oluşturulan bir kurul tarafından incelenerek uyumların ve

¹ M.Hulki CEYİZOĞLU, **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgı Yayıncılık Ltd., İstanbul, 1989, s.65.

uygunlukların sağlanmasına bağlıdır»².

ŞEMA 1 MÜLKİYETİN TRANSFERİ



A- ÖZELLEŞTİRME ANA PLANINA GÖRE KİT'LERİN SINIFLANDIRILMASI

KİT'lerin özelleştirilmeleri konusunda çalışmalar yapan **Morgan**

² Selâhattin ÖZMEN, **Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özelleştirilmesi**, Met-Er, Matbaası, İstanbul, 1987, s.145.

Quaranty Trust'in Özelleştirme Ana Planı'na göre satışa elverişli olup olmadıkları konusunda üzerinde çalışılması istenilen 32 KİT'in sınıflandırılmasında esas olarak **ekonomik başarı, yatırım ihtiyacı ve kamu hizmeti fonksiyonu** ölçüt olarak alındığı belirtilmiştir³.

1. KİT'lerin Sınıflandırılmasında Kriterler

a- Ekonomik Başarı

Bunlar anahtar özelleştirme faktörlerinin en önemlisi olup, yatırımcıların da en fazla ilgi duyduğudur. Çalışmanın en büyük kısmı mevcut durumlarda hangi KİT'lerin ekonomik açıdan başarılı olduğunu ve hangilerinin de olmadığını belirlemeye ayrıldı. Herbir KİT'in ekonomik başarısını belirlemek için sorulan ana sorun şudur:

KİT,

- Sübvansiyon
- İthalat Koruması veya
- Fiyat Kontrolleri olmaksızın **serbest piyasa koşullarında ekonomik olarak başarılı mı?**

KİT'lerin ekonomik başarısını tesbit amacıyla her şirket aşağıdaki kriterlere uygun olarak analiz edildi:

EKONOMİK BAŞARI

- Pazarlar ve Gelecek Yıllarda Beklenen Talep
- İşletmeler ve Çalışma Verimi
- Kârlılık
- Diğer Faktörler

Ekonomik başarıyı belirlemede bu faktörler birlikte göz önüne alındı. Her ne kadar, ayrı ayrı her bir faktöre özel ağırlıklar verilmediyse de ilk faktör, pazarlar ve gelecek yıllar için beklenen talep, genel olarak en

³ KİT'lerin Sınıflandırılmasında Kriterler adlı kısım: The Morgan Bank'ın Hazırladığı **Özelleştirme Ana Planı**'nın D.P.T. ile şahsen görüşmeler sonucunda elde edilen birinci cilt fotokopilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

önemli faktör olarak kabul edilmektedir. İkinci faktör, işletmeler ve çalışma veriminin de önemli olduğu kabul edilmekte, bunun yanısıra üçüncü bir faktör kârlılığın ise daha az önemli olduğu kabul edilmektedir.

Doğal olarak, muhtemel yatırımcılar için gelecekte beklenen kârlılık çok önemlidir, fakat bunun objektif olarak ölçülmesi zordur. KİT'lerin geçmişteki çalışma şartlarından dolayı geçmiş yıllardaki kârlılık gelecek yıllardaki kârlılığın belirlenmesinde güvenilir bir gösterge değildir. KİT'ler fiyat kontrollerine tabi tutulmuşlardır ve doğrudan veya dolaylı sübvansiyonlardan yararlanmışlardır. Sübvansiyon edilmiş krediler almış ve buna karşılık özel sektör şirketi olsalardı yapmaları gerekmeyecek olan kamu hizmeti temin etmişlerdir.

Gelecek yıllarda beklenen kârlılığı ölçmenin en iyi yolunun ilk iki faktörü, beklenen talep ve işletmelerdir.

Pazarlar: Yatırımcılar çok büyük büyüme olasılığı olan şirketlere ilgi duymaktadır. Yani, KİT tarafından üretilen mal ve hizmet tipleri için beklenen gelecekteki talebin arza göre durumunu dikkate almaktadırlar. Şayet bir şirket tarafından üretilecek mal ve hizmet tipleri için talebin yüksek olması bekleniyor ve arz sınırlı ise, yatırımcılar şirketin kârlılık potansiyelinin farkına varacaklar ve hatta geçmiş yıllardaki kârlılığı kötü de olsa ve mal varlığı iyi kalitede olmasa da yatırım yapmaya istekli olacaklardır.

İşletmeler: Şirketin işletmelerini değerlendirmede göz önüne alınan belli başlı faktörler aşağıda verilmiştir.

- Pazarlar ve Gelecekte Beklenen Talep
- İşletmeler ve Çalışma Verimi
 - Ürün ve Hizmetlerin Kalitesi
 - Maliyet Rekabeti (Özellikle Uluslararası alanda)
 - Mal Varlıklarının Niteliği
 - Çalışma Kapasiteleri

Uluslararası rekabet KİT'lerden herhangi birisinin satılabilirliğinin

belirlenmesinde kritik bir öneme sahiptir. Türkiye ekonomisi liberalleştikçe, KİT'ler gittikçe artan oranlarda yabancı şirketlerle rekabet etme zorunda kalacaktır. Uluslararası rekabete maruz kalma potansiyeline sahip her bir KİT'in ne derecede uluslararası rekabet edecek güçte olduğunu belirlemek için değerlendirilmesi yapılmıştır. Aşağıdakiler gözönüne alınarak varlıkların nitelikleri değerlendirilmiştir.

MAL VARLIĞININ NİTELİĞİ

- Fabrikanın Yaşı
- Teknoloji En Son Teknoloji mi?
- Ölçek Ekonomisi mi?
- Cevher Kalitesi v.s.
- Satıcılara ve Müşterilere Yakınlık

KİT ürünlerinin bir tek alıcıya satıldığı durumlarda ortaya çıkan alıcı tekeli de yatırımcının ekonomik başarı konusundaki fikrini etkileyebilir, Özellikle bu tek alıcı devlet veya bir başka KİT olduğunda bu durum yatırımcı için bir engel olarak görülebilir. Yatırımcılara cazip görünecek birçok KİT'in satışının gerçekleşmemesi, söz konusu KİT'in bütün veya hemen hemen bütün ürünlerinin bir devlet kurumuna veya başka KİT'e satılmasından kaynaklanacaktır.

b. Yatırım İhtiyacı

Türkiye'de sermaye yetersizliği olduğu gerçeğinin kabul edilmesi üzerine, yatırım ihtiyacı kriteri kullanımına karar verildi. KİT'lerden bazıları ekonomik olarak başarılı olsalar da yatırım ihtiyacının büyüklüğü nedeniyle bunların kısa veya orta vadede satılmaları olanaksızdır. Yatırım ihtiyacı kriteri ekonomik başarı kriterine göre yüksek derece almış ve bu yüzden satılabilme potansiyeli olduğu izlenimini veren KİT'lere uygulanmıştır.

c. Kamu Hizmeti Fonksiyonu

KİT'lerin çoğu, ticari fonksiyonlarının yanı sıra kamu hizmeti fonksiyonu da içermektedir. Birincil gayesi kamu hizmeti sağlamak olan KİT'lerin, yatırımcıların ilgisini çekmeyeceği hissedilmiştir.

2. Özelleştirmede Öncelik Sırasının Belirlenmesi

Özelleştirmede önceliğin tesbiti kolay işlerden değildir. Bir yandan hükümetin inancı, bir yandan alıcıların isteği, bir yandan ekonomide zararlı stokların oluşmaması gereği, bir yandan olabilirlik ve bunun zorluğu kolaylığı ve de genellikle politik ve ekonomik durum gibi her biri esasen karmaşık pek çok etken, öncelik belirlemeye etki yapar. Ancak; bütün karmaşık faktörlere rağmen öncelik en az yanlışla tesbit edilmelidir. Çünkü; işin başarısı ve başarısızlığı buradaki isabete bağlıdır⁴.

Morgan Quaranty Bank'ın, Özelleştirme Ana Plânı'na göre KİT'ler satılabilirlik önceliğine göre (Birinci Derecede Öncelikli, İkinci Derecede Öncelikli, Üçüncü Derecede Öncelikli) genel bir sınıflandırmaya tabi tutuldu ve daha sonra tekrar sekiz alt kategoriye sınıflandırıldı. En sonunda da, KİT'ler, özelleştirmenin tercih yöntemine göre sınıflandırıldı⁵.

B- ÖZELLEŞTİRİLECEK KİT'LERİN SATIŞ FİYATININ BELİRLENMESİ

Mülkiyet transferinin satış işlemiyle gerçekleşeceği KİT'leri özelleştirme çalışmalarının en önemli aşamalarından biri de firma değerinin belirlenmesidir. Çünkü, özelleştirilecek KİT'lerin büyük sabit varlıklara sahip endüstri kuruluşları olması değerlendirmede sorun olmaktadır.

4 ÖZMEN, s.145.

5 Bkz.: Morgan Bank Özelleştirme Ana Planı.

1. KİT'leri Değerlendirmede Önemli Hususlar

Günümüzdü duran varlıkların değerlendirilmesi güç ve tartışmaya açık konulardan birisidir. Bu alanlarda yapılan çalışmalardan ilgili veya bilgili tarafların tümünün beğendiği bir sonuca bugüne kadar rastlanmamıştır. Özellikle doktriner yaklaşımlarla ilgili olan, KİT varlıklarının değerlendirilmesinde, özelleştirmeyi tutan veya karşıt olan tarafların hiç biri tam memnun olmamaktadır. Buna rağmen bazı tedbirlerle anlaşmazlıkları azaltmak, hafifletmek mümkündür. (...) Amaç sınıai tesislerin varlıklarının olabildiği kadar gerçeğe yakın olarak değerlendirmektir. Amaca ilişkin önemli hususlar şöyle tesbit olunmaktadır⁶.

- Ana amaç varlığın değerini gerçekçi olarak tayin etmektir.
- Diğer bir amaç satıcı olan kamunun veya alıcı olan özel kişilerin aldanmamasıdır.
- Yukarıdaki ikincil amaç kendiliğinden, varlığın derhal satış anındaki değerini tesbit etmek gibi bir davranışa engel olacağı için, makul bir müddet içinde ve alıcıların yeterince istekli olduğu bir ortamda oluşacak fiyatı düşünmek bir başka alt amaç olmaktadır.
- Bir sabit varlığın tesbit edilecek değeri, sadece kendi değerini belirlemek ve onunla yakın ilişkileri mevcut olanları ilgilendirmekle kalmaz emsal olarak benzer malların değerine de etki yapar. Başka bir deyişle piyasayı etkiler. Değerlemenin, bu türden etkilerinin tarafsız ve uygun olmasını düşünerek, yapılması zorunludur. Bu mecburiyet ikincil amaç olmakla beraber, ana amacın önemli bir parçasıdır.
- Diğer bir amaç; ekonominin ve mali yapının yanlış değerlemeye engel olacak bir gerçekliğe sahip olmaktır.

Yukarıda değinilen noktalar değer biçiminin acelesiz, tarafsız ve makul bir anlayış ile olmasını emretmektedir⁷.

⁶ ÖZMEN, s.27-28.

⁷ ÖZMEN, s.28.

2. KİT Değerlemesini Yapacak Firmaların Özellikleri

Özelleştirme programı kapsamına alınan şirketler öncelikle T.K.K.O.İ. (Kamu Ortaklığı İdaresi olarak değiştirilen kuruluş) tarafından görevlendirilen bağımsız bir denetim firmasının denetimine tabi tutulmakta ve hesapları Uluslararası Muhasabe Standartlarına 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. Değerleme çalışmaları öncesinde şirketlerin açıklanan mali bilgilerinin tarafsız, uzman bir kurum tarafından denetlenmesi, yatırımcılar açısından güven ortamının oluşturulmasında yarar sağlamaktadır. Daha sonra tesbit edilen mali, teknik danışmanlık kuruluşları **Information Memorandum** hazırlamakta, mali ve teknik açıdan firmanın değerlemesini yapmakta, gerek duyulur ise şirket rehabilitasyona tabi tutulmaktadır. Bütün bu çalışmalardan sonra ise tesbit edilen satış stratejisi doğrultusunda şirketin özelleştirilmesi gerçekleştirilmektedir⁸.

Özelleştirilecek KİT'lerin uzman kuruluşlar eliyle önceden değerlendirilmesi, Menkul Değerler Borsasının yok ya da zayıf bulunduğu, KİT'lerin varlığının pay senetleri ile temsil edilmediği ülkelerde özellikle büyük öneme sahiptir⁹. Satıcı ve alıcı açısından tarafsızlık özelliğine sahip olması gereken profesyonel firma değerlemecilerine özgü belirlenen çalışma kuralları şunlardır¹⁰:

- Değerleyici, değerlendirme konusu firma ile mülkiyet, ticarî temsil,

⁸ Yılmaz ARGÜDER, "Özelleştirme Liberal Ekonominin Bir Gereğidir", DIŞ TİCARETTE DURUM DERGİSİ, (Temmuz-Ağustos 1989), S.17, s.8.

⁹ ÖZMEN, s.27.

¹⁰ Bkz. İ. Melih BAŞ, "Özelleştirmede Firma Değerleme Teknikleri", PETKİM UYGULAMALI MEYZUAT DERGİSİ (Özelleştirme ve Halka Açık Şirketler Özel Sayı), (Haziran 1990), S.7, s.3-6.

firmanın satışını ya da finansmanını üstlenme gibi herhangi bir ilişkide olmamalıdır.

- Değerleyici tüm gerçekleri gözönünde bulundurmalı ve hiç bir gerçeği müşterilerden saklamamalıdır.
- Bir değerleyici aynı konuda iki müşteriye aynı kapsam ve derinlikte, aynı doğrulukta hizmet veremez.
- Değerleme hizmetinin ücreti, değerlendirilen firmanın saptanan nihai değerine göre belirlenemez.
- Bir değerlendirme hizmeti gizlilik taşıyan bir süreçtir.
- Değerleyici müşteriye ve kamuya karşı sorumludur.
- Bir değerlendirme raporu açık, anlaşılır ve kesin olmalı, bazı koşullar gerekiyorsa belirtilmelidir.

Özelleştirilecek KİT'lerin değeri, oluşturulacak bir grup tarafından belirleneceği gibi, piyasadan teklif almak suretiyle de belirlenebilir. Başka bir deyişle, KİT'lerin özel sektöre devri, tamamen görüşme ve pazarlık konusu olabilir¹¹. Bu durumda ise müracaatlar T.K.K.O.İ. (yeni adıyla K.O.İ.) tarafından görevlendirilen ve mali danışmanlık hizmetlerini yürüten yatırım bankasına ve/veya T.K.K.O.İ.'ne (yeni adıyla K.O.İ.) yapılmakta olup talepler incelenerek daha sonra talep sahipleri ile görüşmelere başlanılmaktadır. Bu görüşmelerde ve tekliflerin değerlendirilmesinde aranan önemli kriterleri ise şu şekilde sıralamamız mümkündür¹²:

- Fiyat/ödeme koşulları,
- Türkiye'ye bakış süresi,
- Uzmanlık-Tecrübe birikimi,
- Teknolojik yenilik,
- İhracat ve döviz kazandırma potansiyeli,
- İstihdam politikası/Eğitime yaklaşım,

¹¹ Ali CEYLAN-Melek YERGİLİEL, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Ya. No. 17, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989, s.83.

¹² ARGÜDER, s.8.

- İş/Yatırım Planı,
- Talep edilen koşullar ve
- Ortaklık yapısıdır.

3.Değerleme Yöntemleri

Kamu işletmelerinin satış fiyatıyla ilgili hesaplamaların, çok süslü matematiksel eşitliklere dayandırılırsalar da, bu eşitliklerin dayandığı varsayımlar, değişken ve belirsiz kavramları içerdiğinden, sağlıklı sonuç verdikleri söylenemez. Bu nedenle KİT'in özelleştirilmesinde asıl sorun, yani satılacak KİT'in fiyatı, tartışmalı niteliğini koruyor¹³. Hangi yöntemle değerlendirilecek yapılırsa yapılsın, **risk** etkeni dikkate alınmalıdır. Tüm yatırımlar az ya da çok bir **risk etmeni** taşımaktadır. İşçi sorunları, teknoloji, rekabet, tüketici tercihleri ve kapasite gibi nedenlerle yatırımların nakit akımları, başka başkadır. Ve bunlar da risklilik derecesini etkiler¹⁴.

KİT'leri almayı düşünen yatırımcılar ve malını satmayı düşünen devlet, kuruluşların gerçek değerini bilmek isteyecektir. Yatırımların gerçek değerlerini hesaplamak için bir çok teknik kullanılmaktadır. Fakat, genel kabul görmüş üç ana teknik vardır, diğer tekniklerin bu üç tekniğin türev ve bileşimleri olduğu söylenebilir. Bu üç ana tekniğin genel özellikleri şunlardır¹⁵:

a- Maliyet Yaklaşımı

Bu yaklaşımın ana mantığı, satışa konu olan aktif ya da aktiflere malik olmanın gelecekte sağlayacağı faydaların sağlanmasının maliyetini parasal olarak saptamaktır. Bu bir deyişle yerine koyma maliyetidir

¹³ KEPENEK, s.157.

¹⁴ CEVİZOĞLU, s.182.

¹⁵ BAŞ, s.4-5.

(replacement cost).

Bu yöntemde öncelikle,

- Yeniden üretim maliyeti (Cost of Repreduction New) veya
- Yerine koyma maliyeti (Cost of Replacement) saptanır.

Bu ikisi arasında bazen fark olabilir. Yerine koyma maliyeti işlevsel aşınma nedeniyle daha düşük olabilir.

Saptanan yeniden üretim maliyeti (veya yerine koyma maliyeti)'nden

Fiziksel aşınma ve

İşlevsel (fonksiyonel) aşınmanın parasal miktarı belirlenerek düşülür ve **aşınma payı düşülmüş yenileme maliyeti** bulunur. Bu tutardan da ekonomik aşınma düşülerek firmanın gerçek piyasa değeri (fair market value) bulunur.

Maliyet yaklaşımı, yüksek uzmanlık konuları için oldukça elverişlidir. Örneğin, dökümhane, rezervuar, çelik fabrikası, kömür madeni gereçleri, nükleer reaktör, telefon hizmetleri veren merkezler, güç santralleri, elektrik tesisleri, uydu yer istasyonları v.b.

Maliyet yaklaşımı, kompütör yazılım paketleri, araştırma-geliştirme izlenceleri gibi belli maddi olmayan varlıklar için oldukça kullanışlıdır. Diğer değerlendirme tekniklerinin uygulanamadığı durumlarda sıkça kullanılan bir tekniktir.

b. Gelir Yaklaşımı

Bu yaklaşım, gelecekteki net ekonomik faydanın (nakit girişleri-nakit çıkışları biçiminde hesaplanan net nakit girişlerinin) belli bir iskonto oranı (genellikle kapitalizasyon oranı) ile indingenerek bugünkü değerinin bulunmasıdır.

(...).

Gelir yaklaşımı aşağıdakilerin değerlendirilmesinde oldukça kullanışlıdır:

- Sözleşmeler.
- Lisans ve lisans harcı sözleşmeleri.

- Patentler, ticari markalar, telif hakları.
- İmtiyazlar.
- Menkul kıymetler (pay senedi, tahvil v.s.).
- İşletmeler.

Gelir yaklaşımında, gerçek piyasa değeri doğrudan bulunur. Maliyet yaklaşımındaki aşınma düşürümleri gibi ara hesaplamalar yoktur.

c- Pazar Yaklaşımı

En dolaysız ve en kolay anlaşılabilir değerlendirme tekniği, pazar yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın uygulanabilmesi için iki koşulun varlığı gereklidir.

- Değerleme konusu olan şeyle ilgili aktif ve kamuya açık bir pazarın mevcut olması.
- Benzer eşdeğerle karşılaştırılabilir aktiflerin alınıp satılıyor olması.

Sözgelimi, emlak piyasası bu yaklaşımın uygulanabilmesi için mükemmel bir örnektir. Zaten emlak değerlendirilmesinde kullanılan teknikler de pazar, maliyet ve gelir yaklaşımlarıdır.

Aktif yani bol miktarda işlem yapılan ve kamuya açık bir piyasanın mevcut olmasının yanısıra, aktiflerin karşılaştırılabilir olması için bazı fiyat ayarlamaları, finansal verilerin kullanılabilmesi için bazı zaman düzeltmeleri (bir yıl önceki enflasyonla düzeltilmesi gibi) yapılması gerekli olabilir.

Pazar yaklaşımı özellikle aşağıdaki kalemler için oldukça kullanışlıdır:

- Emlak,
- Genel amaçlı makina ve ekipman,
- Taşıt araçları,
- Genel amaçlı bilgisayar yazılım paketleri,

- Kompüter donanımları,
- İçki lisansları,
- İmtiyazlar.

Pazar yaklaşımı genellikle menkul kıymetlerin ve işletmelerin değerlendirilmesinde de çok kullanışlıdır. Pazar yaklaşımının kullanılması açısından uygun olmayan kalemler ise şunlardır:

- Özel amaçlı makina ve donanım,
- Maddi olmayan varlıkların çoğu,
- Bölgesel (özel koruma bölgesi v.s.) veya çevresel ya da başka yasal kısıtlamaların olduğu mülkler.

Pazar yaklaşımında fiziksel, fonksiyonel veya ekonomik aşınmaların hepsi dikkate alınmaktadır.

II. KİT'LERİN SATIŞINDA ALICI OLAN TARAFLARIN İNCELENMESİ

A- GENEL OLARAK ÖZEL MÜLKİYETİN ÖNEMİ

Özel mülkiyetin gerekliliği ve kaynağı; ferdi mülkiyet sahibinin müteşebbis olarak faaliyette bulunabilmesiyle mümkündür. Bu da, serbest piyasa ekonomisinin (veya karma ekonominin) işlerliğini kazandığı mekanın gerçekleşmesine bağlıdır. Bu ortam içinde «üretim faktörlerini biraraya getirerek üretimde bulunan müteşebbis için ürettiği mal üzerindeki mülkiyet hakkı en önemli husustur. Bundan dolayı kendisinin olan üretim araçları ile ürettiği malların gelirlerinde istediği gibi tasarruf etme hakkına da sahiptir». Böylece özel mülkiyetin gerekliliğinin; müteşebbis yaratmak için elzem olduğunu, özel mülkiyetin kaynağının da tasarruf etme hakkından oluştuğunu söyleyebiliriz¹⁶.

Özel mülkiyetin gerekliliği; özelleştirmenin de amaçlarından olan

¹⁶ Halil DİRİMTEKİN, **Genel İktisat Teorisi (Mikro)**, Sevinç Matbaası, Ankara, ?, s.25.

sermayeyi tabana yaymayla gerçekleşecek olan ekonominin demokratikleşmesi, «herkesin kaybedecek az veya çok malı varsa komünist akımlar etkisiz kalır» düşüncesini destekler niteliktedir¹⁷.

Özel mülkiyetin yaygınlaştırılmasını hedef alan özelleştirme faaliyetlerinde, mülkiyet devrinin gerçekleşeceği en uygun yeni tarafları (=alıcıları) belirlemek özelleştirmenin amacı ve yöntemi ile yakından ilgilidir.

B- ÇALIŞANLAR AÇISINDAN SATIŞIN İNCELENMESİ

KİT'lerin özelleştirilmesiyle hem geleceklerinin ne olacağını belirlenmesi hem de satışın öncelikle onlara yapılması durumuyla özelleştirmede en fazla ilgili olan çalışanların rolleri önemle dikkate alınmalıdır.

KİT'lerin özelleştirilmesiyle çalışanların geleceğinin ne olacağı sorusuna öncelikle bakmak gerekmektedir. KİT'lere istihdam haznesi olarak bakılmasıyla işçi alımlarında belirli normlara dikkat edilmediğinden **adama göre iş yaratılması** sonucunda personel fazlalıkları ortaya çıkmıştır. Mülkiyet devrinin söz konusu olduğu özelleştirme faaliyetleri sonucunda çalışanların yeni patronları, kadrolarında tasfiyeye gideceklerdir. Bu durumun bilincinde olan hükümet tarafından «1980 sonrasında KİT çalışanlarının sayısal artışı çok sınırlı tutuluyor. Bu yaklaşımla var olduğu düşünülen personel fazlası eritiliyor. Ancak bu yaklaşım KİT'in işleyişini, yönetim yapısını ve buradan kişi başına verimliliği artıracak önlemlerle tamamlanmıyor. İkinci olarak, KİT'in personel giderleri, görece olarak, hızla azaltılıyor. KİT'in toplam personel giderlerinin ulusal gelire katkılarında oranı, ücret ve sosyal yardımlar dahil, 1976'da %57.6'dan, 1986'da %28.1'e indirilmiş bulunuyor. Salt işletmeciler KİT'te personel gideri/üretim değeri oranı, 1976'da %46.8'den

¹⁷ Bkz.: Sinan BEKTAŞ, "Özelleştirme Türkiye Örneği", ALTIN HABER GAZETESİ, (20 Mart 1989) S.25, s.4.

1986'da %18.8'e düşürülmüş bulunuyor»¹⁸.

Bu durumu destekleyen 1 nolu tabloda da görüldüğü gibi 1989 yılında kamu hizmetindeki toplam işçi ve memur sayısındaki artış 5 bin 122'yi aşamadı. Nüfus artış oranı yüzde 2.5 oranındayken, kamu hizmetindekilerin artış oranı binde 3'te takılınca, işsizlik biraz daha yaygınlaştı. Memur sayısında en büyük artış ANAP'ın iktidarındaki ilk yılı yapılmış ve 90 bin kişi devlet kapısında iş bulmuştu. Kamudaki işçi sayısı ise 1981 yılından bu yana 173 bin dolayında tutuluyor. İki yıldır uygulanan tasarruf genelgesi, en büyük darbeyi böylece kamu hizmetindeki işçi kadrolarına vurdu¹⁹.

KİT'lerin özelleştirilmesinde çalışanların alıcı olması durumu da özel çalışmaları gerektirmektedir. Çünkü belli bir yaşam standardını _en asgari şartlarda_ gerçekleştirmek durumunda olan sabit gelirliilerin tasarrufta bulunmasını beklemek gerçekçilikle bağdaşmaz. Mülkiyetin tabana yayılmasını sağlama amacıyla, çalışanların KİT'lere ortak edilmesi, gelir dağılımındaki adaletsizlikler nedeniyle ve mevcut durumdaki iyileştirmeler olmadığı durumda imkânsız görünmektedir.

TABLO 1

Kamudaki Memur ve İşçi Sayısı

1980	1.381.431
1981	1.411.053
1982	1.407.905
1983	1.431.479
1984	1.518.737
1985	1.560.934
1986	1.601.143
1987	1.647.135
1988	1.667.141
1989	1.672.263

Kaynak:Ekonomik Panorama Dergisi,(6 Mayıs 1990),S.12.

¹⁸ KEPENEK, s.160-161.

¹⁹ EKONOMİK PANORAMA DERGİSİ, (6 Mayıs 1990), S.12, s.7.

1. Çalışanların Özelleştirmeye Bakışı

Özelleştirme faaliyetlerinden birinci derecede etkilenebilecek olan 750.000 KİT işçisini içerecek biçimde Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu ile M. Hulki Cevizoğlu ortak bir araştırma yapmıştır. Bu araştırmada Türk-iş'e bağlı sendikalara yazılı sorular yöneltilerek özelleştirmeden ne anladıkları (tanımı ve yorumları), KİT'lerin var olan durumunu nasıl değerlendirdikleri, özelleştirme için ne gibi sakıncaları sürdükleri, varsa alternatif çözüm önerileri ve sonuç olarak özelleştirmenin yanında mı, karşısında mı oldukları ortaya konmaya çalışılmış. Bu çalışmanın Türk-iş'e ait olan kısmında, **Türk-iş Özelleştirmeden Ne Anlıyor?** sorusuna verdikleri cevap _çalışanların görüşünü belirtecek nitelikte olması nedeniyle_ aşağıya alınmıştır²⁰:

«Unutmamak gerekir ki. KİT'ler kamunun malıdır. Siyasi iktidarın amacı, kamuya ait kuruluşları **vatandaşa devrediyorum** görüntüsü altında özel kesime, daha doğrusu büyük sermaye sahiplerine açmaktır.

Zam politikası sonucu geniş kitleler üzerinde (artık bu kuruluşlardan bize fayda kalmadı) imajı yaratılmak istenmektedir. Siyasal iktidar bu politikayı bilinçli olarak yapmakta ve bu yolla özelleştirme çalışmalarına olan tepkiyi azaltmayı hedeflemektedir.

Sosyal devlet anlayışının yerleştirilmesinde KİT'lere önemli görevler düşerken, bu kuruluşlar sermaye kesiminin çıkarına sunulmak isteniyor»

2. Satışın Çalışanlara Olması Durumunda Yapılması Gerekenler

KİT'lerin özelleştirilmesine yönelik olarak yapılacak pay senetlerinin satışında çalışanların alıcı olması, bugünkü ekonomik şartlarda iyileştirmeler, özel düzenlemeler yapılmazsa imkânsız görüldüğü

²⁰ CEVİZÖĞLU, s.93'ten, M. Hulki Cevizoğlu ve Türk-iş, "**Özelleştirmede Sendikaların Görüşleri**", Ankara, Türk-iş'in Cevap Yazı Sayısı, 87 1740-4/8, 7 Ekim 1987.

belirtilmiştir. Fakat, özelleştirmedeki bazı amaçların gerçekleşmesi, belirli bir kamuoyunun oluşturulması için bu kesime de satışın gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunun için, «(...) çalışanları özendirici bazı önlemlerin alınmasında yarar vardır. Bu önlemler şunlar olabilir»²¹.

Yasal Bir Düzenlemeyle İşletmelere Katılma Yedek Akçesi Ayırma Zorunluluğu Getirilebilir

Çalışanların gelir düzeyinin düşüklüğü nedeniyle hisse senedi almalarının zor olduğu ülkemizde, bu tür bir fonun oluşturulması, hisse senedi alımlarını ve KİT'lerin satışını kolaylaştırabilir. Öte yandan, belirlenen sayıda hisse senedi alan çalışanlara, teşvik olarak, bedellerin şirket katılma yedek akçe fonundan karşılanmak üzere bedelsiz hisse senetleri verilebilir.

İşveren Primi

Çalışanlara hisse senedi satışını gerçekleştirmek için, her ay belli bir kesinti yapılarak, oluşturulacak değere %20 veya %30 işveren primi eklenerek, hisse senetlerine yatırım sağlanabilir. İşverenlere, ödeyecekleri %20veya %30 oranındaki primler için, gider olarak vergiden düşme olanağı tanınabilir. Böylece, işverenlerin işçileri desteklemeleri özendirilmiş olacaktır.

Taksitle Satış

Eserlerine atıfta bulunduğumuz yazarların belirttiği bu iki önleme ek olarak, çalışanlara satışın taksitle yapılmasında özendirici rol oynayabilir.

Petkim Petrokimya Holding A.Ş.'ne ait hisse senetlerinin halka arzında da, **Petkim Çalışanlarına ve Emeklilerine Yönelik** taksitle hisse senedi almalarını sağlayan düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemeyle, hisse senetleri bedelleri belirlenen ödeme planına göre, «çalışanlara yapılacak ücret, ikramiye ve temettü ödemesi dahil her türlü ödemelerden PETKİM tarafından kesinti yapılmak suretiyle tahsil edilecektir. Taksitlendirme nedeniyle herhangi bir faiz alınmayacaktır. Her bir çalışan,

²¹ CEYLAN-YERGİLİEL, s.93.

taksit programı çerçevesinde azami 2.000 adet hisse satın alabilecektir. Çalışanların ve emeklilerin taksit bedellerini taksit vadelerinden önce ödeme talepleri kabul edilmeyecektir²².

C-HALKA SATIŞ İŞLEMİNDE YAPILMASI GEREKENLER

Sermayenin tabana yayılmasını sağlama amacı güden özelleştirmede; KİT'lerin hakiki sahibi olan halkı, birinci derecede alıcı olarak görerek satış işlemini (=özelleştirmeyi) gerçekleştirmek durumunda bazı çalışmaların yapılması gereklidir. Çünkü, tasarrufların yetersiz, gelir dağılımının dar ve sabit gelirliiler aleyhine adaletsiz olduğu bir ekonomide özelleştirmenin temel amacı olan mülkiyetin tabana yayılmasını iyileştirmeleri, teşvik sistemlerini, düzenlemeleri devreye sokmadan sağlamak zordur.

1. Sermaye Piyasasının Durumunu İyileştirme

Sermaye Piyasası, uzun vâdeli kredi arzları ile uzun vâdeli kredi taleplerinin karşılaştığı bir piyasadır. Bu piyasada bir kısım iktisat ünitelerinin uzun bir süre kullanamayacakları tasarrufları ile diğer bir kısım iktisat ünitelerinin uzun vâdeli finansman ihtiyaçları karşılanır. Yani, uzun vâdeli kredi satılır, uzun vâdeli kredi alınır²³.

Türkiye'de; fon arz ve talebinin karşılaştığı sermaye piyasasının gelişimini sağlamak ve özelleştirmeyi gerçekleştirmek amacı, iki unsurun birbirlerine olan ihtiyacı nedeniyle çakışmaktadır. Çünkü, sermaye piyasasının gelişmişliği ölçüsü, işlem adedinin artmış olmasına,

²² Bkz.:Petkim Petrokimya Holding A.Ş. Hisse Senetlerinin Halka Arzına İlişkin Hazırlanan Döküman. T.C. Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, s.39.

²³ Avni ZARAKOLU, **Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi**, Banka ve Ticaret Hukku Araştırma Enstitüsü (Türkiye İş Bankası A.Ş. Vakfı), Ya. No. 232, Bankacılar Serisi No. 5, B.9, Ankara, 1989, s.134.

özelleştirmenin gerçekleşmesi de çıkarılan pay senetlerinin satışının mümkün olmasına bağlıdır. Bu durum iki seçenek sunmaktadır: Birincisi, sermaye piyasasının gelişimini bekleyip, daha sonra özelleştirme faaliyetlerini başlatmak. İkincisi, "Türkiye'nin de uyguladığı" iki unsuru aynı zamanda geliştirmeyi amaçlayan uygulamadır. Yani, özelleştirme faaliyetleriyle, hem sermayenin tabana yayılmasını sağlamak hem de sermaye piyasasını geliştirmek amacı güdülmektedir. Geliştirilmesi düşünülen sermaye piyasasının ekonomideki şu etkileri, bu amacın önemini ortaya koymaktadır²⁴.

- Milli gelirden reel tasarrufu artırması,
- Yurt dışından net sermaye akımı yaratması,
- Yatırılabılır fonların beklenen verimlerine göre ekonomi içinde uygun bir dağılım yaratması,
- Yatırım yapmak isteyenlere yüksek verim ve fon bulmak isteyenlere de kaynak maliyetini düşürmesi.

Sermaye piyasalarının ekonomideki önemli görevlerini yerine getirebilmesi için şu özelliklere sahip olması gerekmektedir²⁵:

- Pazar yatırımcıya miktar ve fiyata ilişkin bilgiler veriyor mu? Geçmiş faaliyetlerle ilgili olarak ve mevcut durumla ilgili olarak.
- Pazarın likiditesi var mı? Pazarın likiditesi de bir yerde yatırım yapan kişinin elindeki menkûl değerleri kısa süre içinde en az kayıpla paraya dönüştürmesidir. Burada iki önemli nokta vardır; Bir tanesi süre, en kısa süre içinde paraya dönüştürmesi, diğeri en az kayıpla paraya çevirmesi; yani pazarlanabilme kabiliyeti ve bir de likidite önemli. Bu da pazarın derinliği ile ilgili ve pazarın istikrarı ile ilgili, sürekliliği ile ilgilidir.
- İçsel ve dışsal etkinlik, işlem maliyetinin düşük olması. Yani alım satımda ödenen bir komisyonun maliyetinin düşük düzeyde olması.

²⁴ Bkz.: Mehmet Şükrü TEKBAŞ, "Özelleştirme ve Sermaye Piyasası Paneli", İKTİSAT DERGİSİ, (Mayıs-Haziran 1988) S.282-283, s.150.

²⁵ TEKBAŞ, s.151.

Dışsal etkinlik de, (...) yeni bilgilerin fiyatlara yansımaları; yani pazar buna imkân veriyor mu?

Sermaye piyasasının etkinliğinin ölçülmesindeki bu kriterlerin Türkiye için, gerekli olan düzeye gelmediği muhakkaktır. «KİT'lerin hisse senetlerinin satışı plânlanırken aracılardan yetersizliği gözden uzak tutulmamalıdır. Tasarruf sahibi yatırım yaparken, yatırımını gerektiğinde paraya dönüştürmek istemektedir. Bunun için, menkul kıymetler borsasının geliştirilmesi, yatırım ortaklığı ve yatırım fonları ile borsa bankerlerinin istenen düzeye ulaşmaları gerekmektedir. Bu nedenle, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın büyük şehirlerde de büroları oluşturulmalıdır. Söz konusu kurumların gelişmesi ise, zamana gereksinim göstermektedir. Öte yandan, organize olmamış menkul kıymet piyasalarının oluşumu için ortam hazır değildir²⁶.

2. Halkın Alım Gücünü Artırma

Sermayenin tabana yayılmasını sağlama amacı güden özelleştirme faaliyetlerinin başarısında, piyasanın alımgücü önemli bir değişkendir. Kişilerin alımgücü ve menkul kıymetlere yatırım alışkanlığı da piyasanın potansiyelini belirler. «Halkın tasarruflarının belli bir düzeyin üzerine çıkması, hisse senedi ve tahvil piyasası gelişerek sınıfların sermayenin mobilizasyonu, tasarrufların sanayi ve ticaretin orta ve uzun vâdeli yatırımlarına akmasını kolaylaştıran aracı kurumların kurulması gibi» gelişmeler sermaye piyasasının gelişmesini bu da, mülkiyetin tabana yayılmasını kolaylaştırır²⁷.

Sermaye piyasasının gelişmesi için herşeyden önce tasarruf gücünün artırılması gerekir. Tasarrufu, gelirin tüketilmeyen kısmı olarak tanımladığımızda; ülkede elde edilen gelirden ve tasarruf oranından, yapılan tasarrufu bulabiliriz. Fakat elde edilen gelir türlerini ve nüfusun yüzdeler

²⁶ CEYLAN-YERGİLİEL, s.107.

²⁷ ZARAKOLU, s.136.

İtibarıyla gelirden aldıkları payları da bilmek; tasarrufun az veya çok olmasını gösterir. Şöyleki; bir ülkede nüfusun büyük bir çoğunluğu maaş ve ücret şeklinde sabit gelir alıyorsa tasarruf oranı da az olacaktır.

Türkiye'de bir yıl içinde üretilen mal ve hizmetlerin parasal göstergesi olan (amortisman payları ile yurt dışından emek ve sermaye gibi üretim faktörleri karşılığını da içeren) G.S.M.H. ve fert başına G.S.M.H. değerleri 2 nolu tabloda görüldüğü gibidir. Fert başına G.S.M.H., toplumdaki fertlerin gerçek gelirlerini _adaletsiz gelir dağılımı nedeniyle_ göstermediğinden; elde edilen gelirin türlerini ve nüfusun yüzdeler itibarıyla gelirden aldıkları payları gösteren 3,4,5 nolu tablolara ve hanehalkının elde ettiği gelirin harcama türlerine göre dağılımını veren 6 nolu tabloya bakarak tasarrufların yetersiz olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü, söz konusu tablolarda; toplumun büyük bir kısmının sabit gelire sahip olması, nüfusun %80'lik bir kısmının gelirin %50'den azını paylaşmak durumunda kalması ile toplumdaki gelir dağılımındaki uçurumlar ve tasarruf etme gücünün olmadığı görülmektedir²⁸.

²⁸ 1987 yılına ait olarak verilen tablolar; D.İ.E. Başkanlığı'nın, 1987 yılı Ocak ayından itibaren bir yıl süre ile 139 yerleşim yerinde örnekleme yöntemi ile seçilen 26400 hanede uygulanan anketin sonuçlarına dayanmaktadır. Söz konusu bilgiler D.İ.E. Başkanlığı'nın 23 Ağustos 1989 tarihli Haber Bülteni adlı yayımından alınmıştır.

TABLO 2
Fert Başına G.S.M.H.

Yıllar	Cari Fiyatlarla			
	Yıl Ortası Nüfus(1) (Bin Kişi)	G.S.M.H. (Milyar T.L.)	(1000 T.L.)	Dolar(2) Dolar
1976	40915	675	16	1040
1977	41768	873	21	1172
1978	42640	1291	30	1258
1979	43530	2200	51	1346
1980	44438	4435	100	1313
1981	45540	6554	144	1305
1982	46688	8735	187	1163
1983	47864	11552	241	1077
1984	49070	18375	374	1026
1985	50306	27789	552	1066
1986	51546	39310	763	1139
1987	52845	58390	1105	1291
1988	54176	100582	1857	1300
1989	55541	170680	3073	1435
1990(3)	56570	277829	4911	1819

(1) D.İ.E. Yıl Ortası Nüfus (Tahmin)

(2) Yıllık Ortalama Dolar Kuru Üzerinden

(3) program

Kaynak:T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı,Başlıca Ekonomik Göstergeler, (Mayıs 1990), s.7'den, D.İ.E., D.P.T.

TABLO 3
1987 Hanehalkı Gelir Tüketim Harcamaları Anketinde Hanelerin
Gelirden Aldıkları Payların Hanehalkı Yüzdelerine Göre Oransal
Dağılımı

Hanehalkı Yüzdeleri	Gelirden Alınan Pay (%)
Birinci	4
İkinci	7
Üçüncü	13
Dördüncü	21
Beşinci	55

Kaynak:D.İ.E., Haber Bülteni, 23 Ağustos 1989

TABLO 4

1987 Hanehalkı Gelir Tüketim Harcamaları Anketinde, Toplam Hanehalkı Kullanılabilir Gelirinin İçinde Gelir Türlerinin Oransal Dağılımı

GELİR TÜRÜ	%
TOPLAM	100.00
Maaş, ücret, yevmiye geliri	23.42
Tarım geliri	21.27
Ticaret geliri	13.87
Hizmet geliri	7.42
Tarımdışı üretim geliri	8.79
Gayrimenkul geliri	3.49
Menkul kıymet geliri	1.71
Devletten, özel teşebbüsten veya dış alemden tek taraflı transferler.	10.72
Aynı gelir	9.27

Kaynak: D.I. E., Haber Bülteni, 23 Ağustos 1989.

TABLO 5

1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi-Çalışan Hanehalkı Fertlerinin İşteki Durumlarının Toplam Çalışanlar İçindeki Oransal Dağılımı

Hanehalkı Fertleri İşteki Durumu	%
TOPLAM	100.00
Ücretli	35.86
İşveren	3.59
Kendi hesabına	26.58
Ücretsiz aile işçisi	33.97

Kaynak: D.I.E., Haber Bülteni, 23 Ağustos 1989.

TABLO 6

1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketinde Hanelerin Toplam Tüketim Harcamaları İçinde Harcama Türlerinin Oransal Dağılımı

<u>TÜKETİM HARCAMASI TÜRÜ</u>	<u>%</u>
TOPLAM	100.00
Gıda Harcamaları	32.66
Lokanta ve benzeri yerlerde yenen yemekler	3.42
Giyim eşyaları ile ilgili harcamalar	12.52
Ev eşyaları ile ilgili harcamalar	9.54
Ev ve hanehalkı ile ilgili bakım ve hizmet harcamaları	2.02
Sağlık hizmetleri ile ilgili mal ve hizmet harcamaları	2.57
Kişisel bakım ile ilgili mal ve hizmet harcamaları	0.85
Ulaştırma ve haberleşme harcamaları	8.09
Kültür-Eğitim-Eğlence harcamaları	4.61
Hanehalkının oturduğu konutla ilgili harcamaları	20.44
Diğer harcamalar	3.23

Kaynak: D.İ.E.,Haber Bülteni, 23 Ağustos 1989.

Kişi başına düşen gelirin,diğer ülkelerle karşılaştırmasını veren 7 nolu tabloda da görüleceği gibi; özelleştirmede başarılı örnekler gösteren İngiltere ile Türkiye'nin ve diğer ülkelerin kişi başına düşen gelirdeki farklılıkları _daha işin başında_ Türkiye'nin onlardan ne kadar geride olduğunu göstermektedir.

Halkın alımgücünün yetersizliğini; devletin bu kesimlere finansal destek sağlaması, hisse senetlerinin küçük kúpürler halinde çıkarılması yani özelleştirmenin uzun vadede gerçekleştirilmesi şeklinde aşmak gerekmektedir. Ülkemizde sermaye piyasası gelişmediğinden, (_ki bu yetersizliği 8 nolu tabloda, devletin ve özel sektörün paylarını ve menkul kıymet araçlarının oransal dağılımını veren değerlerde görmekteyiz) tasarruf aracı olarak görülen gayrimenkul ve altına olan yatırım eğilimini, özelleştirme faaliyetleriyle pay senetlerine kaydırmalı ve devletin sermaye piyasasındaki ağırlığını azaltmalıyız.

TABLO 7

Kişi başına Nominal G.S.Y.İ.H. Rakamlarına Göre Türkiye G.S.Y.İ.H.'nın Diğer O.E.C.D. Ülkelerinin G.S.Y.İ.H.'ları ile Karşılaştırılması

O.E.C.D. Ülkeleri	Kişi Başına Nominal Gayri Safi Yurtlçi Hasıla			
	1985	1986	1987	1988
KANADA	13795	14195	16036	18675
A.B.D.	16581	17307	18297	19558
JAPONYA	10981	16120	19437	23190
AVUSTRALYA	10083	10399	12059	14940
YENİ ZELANDA	6776	8464	10568	12555
AVUSTURYA	8623	12256	15431	16748
BELÇİKA	8093	11313	10475	15180
DANİMARKA	11350	16017	19730	20912
FİNLANDIYA	11026	14342	18063	21266
FRANSA	9482	13169	15854	17002
ALMANYA	10189	14565	18271	19581
YUNÜNİSTAN	3366	3928	4620	5244
İZLANDA	11885	15843	21912	23936
İRLANDA	5277	7101	8386	9182
İTALYA	7451	10507	13185	14430
LÜKSEMBURG	9445	13256	16332	17592
HOLLANDA	8688	12005	14510	15461
NORVEÇ	14009	16664	19970	21654
PORTEKİZ	2144	3041	3765	4265
İSPANYA	4259	5899	7449	8722
İSVEÇ	12051	15869	19170	21546
İSVİÇRE	14201	20581	25803	27581
TÜRKİYE	1042	1042	1286	1303
İNGİLTERE	8027	9798	11957	14413

Nominal Millî Gelir: Ülkelerin millî paraları ile hesaplanmış M.G.'lerinin döviz kurları kullanılarak A.B.D. Doları cinsinden ifadesidir.

Kaynak: D.İ.E

TABLO 8
Menkul Kıymet İhraçları (milyar T.L.)

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u> (1)
KAMU	69,7	284,0	733,0	2.030,0	3.273,3	6.509,7	8.931,0	12.272,0
Devlet Tahvili	69,7	206,0	228,0	673,0	1.239,4	2.045,2	3.816,0	6.500,0
Hazine Bonosu	-	78,0	495,0	217,0	1.987,9	8.854,5	5.115,0	5.672,0
Gelir Ortaklığı Senedi	-	-	10,0	140,0	40,0	610,0	-	100,0
ÖZEL	21,4	52,5	75,6	133,7	334,7	682,5	1.137,6	1.949,8
Hisse Senedi	9,0	35,0	63,8	96,9	92,0	187,2	362,5	756,7
Tahvil	12,4	17,4	11,8	36,2	181,0	315,5	210,9	561,7
Kâr-Zarar Ortaklığı Belgesi	-	-	-	0,6	0,9	0,8	0,2	2,0
Banka Bonosu	-	-	-	-	60,8	76,2	238,0	48,0
Finansman Bonosu	-	-	-	-	-	57,8	271,0	433,4
Katılma Belgesi	-	-	-	-	-	45,0	53,0	148,0
TOPLAM	91,1	336,5	808,6	2.163,7	3.608,0	7.192,2	10.068,6	14.221,8

(1) Ekim 1989 itibarıyla, Kaynak: S.P.K., H.D.T.M.

TABLO 9
Kamu ve Özel Sektör Menkul Değerlerinin G.S.M.H. İçindeki Payları

Yıllar	%		Toplam Sermaye Piyasası ^(x)	G.S.M.H. (Milyar T.L.)
	Toplam Kamu Menkul Değerleri	Toplam Özel Sektör		
1981	4.53	1.69	6.57	6.553.6
1982	3.86	2.61	6.47	8.735.0
1983	3.54	2.53	6.07	11.551.9
1984	4.76	2.20	6.96	18374.8
1985	6.00	2.12	8.13	27.789.4
1986	6.87	2.16	9.03	39.309.6
1987	9.18	2.62	11.80	58.390.6
1988	8.26	2.64	10.92	100.154.3
1989(1)	7.96	2.50	10.47	163.818.1(2)

(x) Menkul Kıymetler Yatırım Fonu katılma belgeleri ihraçları dahil edilmiştir.

(1) Eylül 1989 itibarıyla

(2) D.I.E. Eylül 1989 tarihli

Kaynak: S.P.K., H.D.T.M.

3. Kamuoyuna Özelleştirmenin Anlatılması

Hükümetler tarafından uygulanmak üzere karara bağlanan programların başarıya ulaşabilmesi için, o konuda yeterli bir kamuoyunun oluşturulması gerekir. Türkiye'de karara bağlanan ve çoğunluğu ilgilendiren faaliyetlerin uygulanmasında, halkın aydınlatılmasına genel olarak önem verilmemektedir. Fakat tepkiler ortaya çıkınca, yapılmış olsun diye _demokratik sürecin gereklerini yerine getirme zorunluluğu hissedilmeden_ bir şeyler yapılmaktadır. Bu sürece uyan özelleştirme faaliyetlerinin de kamuoyuna tüm yönleriyle aktarıldığı, kamuoyunun bu konudaki görüş ve önerilerinin dikkate alındığı söylenemez.

Özelleştirmeye uygun bir çevrenin yaratılışı ve çeşitli açılardan bağımlı grupların desteğini kazandıracak girişimlerin düzenlenişi başarılı bir özelleştirme hareketinin anahtarını oluşturacaktır. Bunun başarılabilmesi için şu önlemlerin alınması gerekmektedir²⁹:

- Hükümetin mal ve hizmetlerin sağlayıcısı değil, fakat bunlara ulaşmada kolaylaştırıcı olarak düzenlenmesi.
- Halkı, kamu sektöründen ziyade özel sektörden hizmet talep etmeye teşvik ederek yönlendirme.
- Özelleştirmeye sahip çıkacak kesimleri oluşturmak.
- Özelleştirmeye karşı çıkacak grupların zayıflamalarına çalışmak.
- Mülkiyetin geniş bir tabana yayılmasını sağlamak.
- Vergi teşvikleriyle özelleştirmenin benimsetilmesi.

D- YERLİ ÖZEL SEKTÖRÜN ÖZELLEŞTİRMEDE YERİ

Türk ekonomisinde önemli yeri olan büyük müteşebbislerin çoğu devlet tarafından sağlanan destek ve himayenin bir ürünüdür. 1980'li yıllara kadar devlet kalkınma için mevcut engelleri ortadan kaldırma ve özel sektörü her

²⁹ Bkz.:Stuart M. BUTLER, "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi", İ.S.O. DERGİSİ, (Ekim1986), S.248, s.45.

türlü teşvikle geliştirmeye çalışıyordu. Kamunun yönlendiriciliği, özel sektör için çok önemliydi. Bu yüzden kamu kesimi ile özel kesimin koordineli çalışması isteniyordu. Fakat, kamu kesiminin işbirliği ve koordineli çalışmayı yerine getiremediği gibi, önemli görevlerinden biri olan özel sektörün üretiminde gerekli hammaddeyi sağlamadığı şeklinde eleştiriler de gelmekteydi³⁰.

Arzu edilen özel sektör-kamu sektörü işbirliğinin sağlanamaması özellikle üretim açısından sanayiye bir bilinmezlik ve karamsarlık içine ittiği belirtilmektedir. Bu durumun ise özel sektörün sanayiinin üretim plânlaması yapmasını engellediği ifade edilmektedir. Plânlamadan yoksun bir üretimin ise, maliyette en önemli unsur olan tam kapasite kullanma olanağını kaldırdığı bunun da nedeninin, özel kesim sanayiine kamu kesiminden kaynaklanan yüksek maliyetlerin ve düzensiz üretimin olduğu vurgulanmaktadır³¹.

Devlet öncülüğünde başlatılan kalkınma hamlesinin sorumluluğunu da tüm yönleriyle üstlenen kamunun, geliştirmek istediği özel sektörün bağımlı durumu; 1980'li yıllardan sonra ekonomik politikada karma sistemden liberal sisteme geçişin açıklanmasıyla ortadan kaldırılmak istenmiştir. Devletin ekonomideki ağırlığını azaltma ve özel sektörü daha fonksiyonel hale getirme yönündeki politikalar özelleştirmenin de amaçlarındandır.

1980 yılından sonraki politikalar çerçevesinde özel sektöre ağır görevler düşmektedir. Devletin sanayi yatırımlarından çekilmesi ve sadece altyapı yatırımlarına ağırlık vermesi sonucu imalat sanayii yatırımlarında duraklama başgöstermiştir. Açıkçası devletin çekilmesiyle ortaya çıkan boşluk doldurulamamıştır ve bu konuda bazı zorluklar sözkonusudur. Bugünkü yapı itibarıyla özel sektör daha önce de belirtildiği gibi devletten himaye ve teşvik beklemektedir. Böyle bir beklenti özel sektörün gücünün

³⁰ Bkz. İbrahim BODUR, "Hızlı Sanayileşme ve Özel Kesim-Kamu Kesimi İşbirliğinin Önemi", İ.S.O. DERGİSİ, (Ağustos 1979), S.162, s.25-26.

³¹ Bkz.:BODUR, s.26.

böyle bir görevi üstlenmek için yeterli olmamasından kaynaklanmaktadır. Türk özel kesimi işletme büyüklüğü bakımından küçük ve orta ölçekli işletmelerin ağırlıkta olduğu bir yapıdadır. Ekonominin ihtiyaç duyduğu yatırımları tek başına gerçekleştirecek büyüklükte sermaye birikimine tam olarak sahip olmayıp henüz devlet desteğine ve işletme dışı kaynaklara bağımlıdır. Ancak gerek yönetim gerekse teknolojik bilgi birikimi yeterli sayılabilecek bir seviyeye ulaşmıştır. Buna karşılık ülke kalkınmasında sosyal sorumluluk alma açısından gelişmeye muhtaç bir görünümde-dir³².

Bu özellikleriyle Türk hür teşebbüsü, 1980 yılından bu yana, ekonomideki yapı değişikliğinin sebep olduğu sıkıntılar arasında yaşama mücadelesi vererek kendini güçlendirme gayreti içine girmiştir. Kamu kesiminden devralmakta olduğu yükü de üstlenerek ekonomimizin geleceğinde daha büyük rol alabilecek özel kesim mutlaka kâr ve sosyal sorumluluk arasındaki hassas dengeyi kurabilecek anlayışa sahip müteşebbislerden oluşmak zorundadır. Bu bakımdan mevcut eksikliklerinin giderilmesi ve belli bir olgunluğa erişebilmesi için devletin özel kesime vermekte olduğu desteği birdenbire kaldırmaması ve giderek azalan ölçüde devam etmesi gerekmektedir³³.

Türkiye'de sermaye sınıfları, topluma egemen olan bu sosyal güç, misyon duygusundan, uzun dönemli bir perspektiften ve kavrayıcı bir dünya görüşünden yoksun görünüyor. Siyasal iktidara ve alternatif siyasi hareketlere karşı tereddütlü ve bölünmüş durumdadır. Devlet katında da büyük dağınıklar söz konusu. Belirsizlikler ve geleceğe yönelik açık ve seçik bir perspektifleri yok³⁴.

³² Ömer ABUŞOĞLU, "Özel Sektörün Güçlendirilmesi", TÜRKİYE İKTİSAT DERGİSİ, (Ekim 1989), S.5, s.80.

³³ ABUŞOĞLU, s.80-81.

³⁴ Korkut BOROTAY-Galip YALMAN, "1980 Sonrası Bizim Burjuvazi", EKONOMİK PANORAMA DERGİSİ, (14 Ocak 1990), S.2, s.50.

1.Yerli Özel Sektörün Özelleştirmeye Bakışı

Türk özel sektörü, yabancı sermayeyle **şirket evlilikleri** olarak adlandırılan ortaklıklara yöneldiği günümüzde, KİT'leri alacak güçleri olmadıklarını belirttikleri halde özelleştirmeye karşı olmadıklarını çeşitli vesilelerle belirtmişlerdir. Toplumda sosyal baskı grupları olan özel sektör temsilcileri de; özelleştirme konusunda yapılması gerekenleri öneriler şeklinde sunmaya, bağlı oldukları grupların görüşlerini almak için anketler yapıp onlar adına görüş bildirmeye, konu hakkında *_menfaatleri doğrultusunda_* olumlu-olumsuz kamuoyu oluşturmaya çalışmaktadırlar³⁵.

2. Özel Sektörün Güçlendirilmesi İçin Yapılması Gerekenler

Türk özel kesiminde, işletme büyüklüğü bakımından küçük ve orta ölçekli işletmelerin ağırlıkta olduğu daha öncede belirtilmişti. Büyük özel sermayenin özelleştirmede potansiyel bakımından yeterli olup olmadıkları tartışması bir yana, ağırlıkta olan küçük ve orta ölçekli işletmelerin güçlendirilmesi ve büyütülmesi ve toplumun potansiyel teşebbüs kabiliyetinin geliştirilmesi özelleştirmenin amaçları yönünden daha faydalı olacaktır. Çünkü, sağlıklı bir yapıya sahip küçük ve orta boy firmalar, her ekonomi için vazgeçilmez bir unsurdur. Bu firmaların özellikle büyük firmalar karşısındaki kuvvetli yönlerini ve sonuçta ülke ekonomisi için önemli yararlarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz³⁶:

- Tüketici tercihlerine daha esnek bir yaklaşım.
- Yeniliklere daha yatkın olması.
- Teknik yeniliklerde daha fazla verimlilik.

³⁵ Odalar Birliğinin Özelleştirme Raporu, Türkiye İktisat Gazetesi (6 Ekim 1986), s.1-7.
TÜSİAD Özelleştirmeye Sahip Çıktı, Hürriyet Gazetesi, (14 Ekim 1989), s.4.

³⁶ Bkz.: Atilla BAĞRIAÇIK, **Dışa Açılma Sürecinde Küçük ve Orta Boy Firmalar (Dünyada ve Türkiye'de)**, Dünya Ya.44, Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul, 1989, s.84.

- Çalışanlarla daha yakın ilişki.
- Üretimdeki boşlukların hızla doldurulması.
- Daha az kurmay ve bürokrasi.
- Ferdi tasarrufların teşvik edilmesi.
- Daha yüksek oranda istihdama katkısı.
- Büyük firmalara yönelik olumlu etkiler.
- Rekabetin teşvik edilmesi
- Bölgelerarası dengeli büyümeye katkısı.

Küçük ve orta ölçekli firmaların yukarıda belirtilen faydaları özelleştirmenin de amaçlarından olduğu için özelleştirmeye alternatif uygulamalar olarak bu işletmelere öncelik verilmesi, geliştirilmesi önerilmektedir. Özelleştirme sürecinde bu firmalara ait sorunların çözümü de, özelleştirmenin amaçlarına ulaşmaya hız kazandıracaktır.

Özel sektör teşebbüs kabiliyeti ve sermaye birikimi gibi iki üretim faktörünün biraraya gelmesinden oluşmaktadır. Teşebbüs kabiliyetinin geliştirilmesi ve müteşebbislerin artması sermaye birikimi ile birlikte özel sektörün gücünü oluşturur. Bunların sadece birinde değil her ikisinde birden meydana gelen gelişmeler özel sektörün gücünü de artıracaktır³⁷. Bu yüzden özelleştirmenin başarıya ulaşması için gerekli olan özel sektörün gelişmesine ve güç kazanmasına dönük çalışmalarda bu iki unsurun birarada değerlendirilmesi gerekecektir.

a-Müteşebbis Unsurunun Geliştirilmesi

Az gelişmiş bir ülkeyi tanımlarken kullanılan belirleyici unsurların başında yetersiz sermaye birikimi gelir. Ancak en az sermaye faktörü kadar önem taşıyan teşebbüs kabiliyetinin zayıflığı noktasına yeteri kadar önem verilmemektedir. Teşebbüs kabiliyetinin zayıflığı sermaye birikimi hızını düşürdüğü gibi var olan sermayenin atıl kalmasına ve sermayenin kalkınma için gerekli alanlara tahsis edilmesine engel olmaktadır. Sermaye ancak

³⁷ ABUŞOĞLU, s.81.

güçlü müteşebbisler elinde daha prodüktif olabileceği alanlarda kullanılabilir. Diğer bir deyişle sermaye yalnız başına bir anlam taşımamakta ancak müteşebbisle bir araya geldiğinde önem kazanmaktadır. Geri ve geleneksel bir ekonomik yapıda servet iddihar şeklinde ekonomik mekanizmanın dışında atıl bir halde tutulmaktadır³⁸.

Müteşebbis faktörünün önemini kısaca belirttikten sonra bu yolda yapılması gereken mevcut müteşebbis kitlesinin hızla büyütülmesi ve bunlara yeni teşebbüs kabiliyetlerinin eklenmesi gereği ortaya çıkacaktır. Gruba katılacak her yeni müteşebbis, nihaî üretim gücünün biraz daha genişlemesi demek olduğundan bu politikanın ihmal edilemeyeceği açıktır. Her yeni müteşebbis yeni bir dinamik güç oluşturarak yeni bir heyecanla mevcut müteşebbis kitlesini de ataletten hareketliliğe doğru sürükleyecektir. Yani teşebbüs kabiliyetine dinamizm gelecek ve rekabet ortamı daha da hareketlenecektir. Unutulmamalıdır ki ekonomilere dinamizm kazandırma, harekete geçirilebilecek yeni güç kaynaklarının varlığı ile doğrudan ilgilidir. (...) Bu politikanın temel özellikleri de şunlardır³⁹:

- Teşebbüs kabiliyetinin geliştirilmesi ve desteklenmesiyle yeni ve genç müteşebbislerin üretken faaliyetlere aktif iştirakinin sağlanmasıdır ki, genellikle bu kendi işini kurma amacına dönük olarak genç nesillerin yönlendirilmesi ve teşvik edilmesi anlamındadır.
- Küçük bir sermayeye hükmeden işadamları ve sanayicilerin giderek daha büyük sermaye hükmeder duruma getirilmesi ikinci bir amaçtır. Bu amaç gelişen bir ekonomi ile birlikte müteşebbisin de vasıf seviyesinin yükseltilmesine dönüktür. Vasıf ve kabiliyetin geliştirilmesi politikaları, müteşebbislerin faaliyet hacmini büyütecek daha büyük risk üstlenebilme becerisini geliştirecek bir

³⁸ ABUŞOĞLU, s.81.

³⁹ ABUŞOĞLU, s.81.

dizi eğitim faaliyetini kapsamalıdır. Böylelikle küçük müteşebbisin değişen ve gelişen şartlara intibakı, sadece yaparak öğrenme yolu ile değil aynı zamanda bizzat eğitim yolu ile daha geniş bir faaliyeti yönetebilecek şekilde yetiştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu yöndeki bir politika özellikle küçük sanayiden büyük sanayiye geçiş aşamasında oldukça öneme sahiptir. Bilgi yetersizliğinden dolayı birçok küçük müteşebbisin faaliyet hacmini geliştirecek cesareti gösterememesi her toplumda görülebilecek bir durumdur.

b-Özel Sektöre Yönelik Sermaye Birikiminin Hızlandırılması

Özel sektörün güçlendirilmesi yönünde yapılacak çalışmalardan birisi de mali açıdan güçlenmesini sağlamaktır. Türkiye'de gerek büyük ve gerekse de küçük ve orta ölçekli işletmelerin en önemli sorunlarından olan sermaye eksikliğini gidermek bu kesimlere sermaye akışını hızlandırmakla mümkündür. Çünkü, sermaye akışını kendine yönlendiren devlet, sermaye piyasasına önemli darbe indirmektedir. «Bir ülkede sermaye piyasasının %90'ından daha fazlası kamu kontrolü altında ise bu piyasanın bırakın gelişmesini, özel kesimin finansman sorununu çözmesi beklenemez; özel kesim oligopol yapıdaki banka sistemine mahkum edilmiş olur ve yüksek maliyetli fon kullanma zorunluluğu doğar»⁴⁰.

Özel sektörün kredi ihtiyacının karşılanmasında «sermaye piyasası araçlarının banka kredilerine oranla daha ucuz fonlama imkânları getirdiği, özel sektör tahvilleri ile banka kredi maliyetleri arasındaki marjın 30-40 puan olduğu dolayısıyla sermaye piyasalarından borçlanmanın daha elverişli şartlarda gerçekleşeceği beklenmektedir. Ancak sermaye piyasasından sağlanan fonların çok büyük kısmının kamu kesimine gitmesi, özel kesimin finansman imkânlarını daraltmaktadır»⁴¹.

⁴⁰ Targan ÜNAL ve Diğerleri, **Enflasyonist Ortamda Faiz Politikaları ve İşletmeler Üzerindeki Etkileri**, İ.T.O.Ya. No. 1990-10, İstanbul, 1990, s.93.

⁴¹ ÜNAL ve DİĞERLERİ, s.119.

Kamu kesimi finansman açıklarını gidermek için olanağan vergi v.s. kanalları dışında özel kesimden fon aktarmada kullanılabileceği üç olanağa sahiptir. Bunlar, parasal genişleme (emisyon), dış alımdan borçlanma ve iç borçlanmadır. Her üç yöntem de sonuçta özel kesimin dışlanma sonucunu doğurabilir. Parasal genişleme enflasyonu körükleyerek cebri tasarruf yaratır ve kamu dışı kesimlerin fazlalarını (tasarruf) kendine aktarır. Dış alemden borçlanmada artan kamu payı diğer kesimlerin bu kaynaklardan fon temini olanağını daraltır. Nihayet, iç borçlanma kamu kesiminin özel kesime rakip olarak doğrudan fon piyasalarına girerek ilave finansman ihtiyacını gidermesini sağlar. Bu anlamda, özel kesimin finansal dışlanması (finansal crowding-out) etkisi en net olarak iç borçlanmada görülmüştür⁴².

Kamu kesimi açıklarının finansman kaynakları incelendiğinde de Merkez Bankası ile olan bağıın büyük ölçüde koparıldığı gözlenmektedir. (Tablo: 10). 1980 sonrasında kamu kesimi açıkları büyük ölçüde iç ve dış borçlanma yoluyla finanse edilmektedir⁴³.

TABLO 10
KAMU KESİMİ AÇIKLARININ FİNANSMANI
1980-1986 (YÜZDE DAĞILIM)

	Net Dış Borçlanma	Net İç Borçlanma	Merkez Bankası
1980	19.3	46.7	34.0
1981	41.4	38.6	20.0
1982	18.4	68.6	13.0
1983	42.6	45.6	11.8
1984	56.8	27.7	15.5
1985	16.0	63.4	20.6
1986	53.3	35.9	10.8

Kaynak: D.P.T.

⁴² **Kamu İç Borçlanmasının Kamu Dışı Kesimler İçin Kullanılabilir Kaynaklar Üzerindeki Etkisi**, İ.T.O. Ya. No. 1989-30, İstanbul, 1989, s.2.

⁴³ Ziya ÖNİS, **Türkiye'de Dış Ticaret Politikaları ve Dış Borç Sorunu (1980-1988)**, İ.T.O. Ya. No. 1989-33, İstanbul, 1989, s.69.

Özelleştirmede özel sektörün etkin hale getirilmesi için, önemli sorunlarından olan finansman ihtiyacının giderilmesi yolunda özel sektöre yönelik sermaye birikiminin hızlandırılması finans kesimindeki sorunların çözülmesine bağlıdır.

Finans kesimindeki darboğazın ana nedeninin devletin kaynak kullanımında yarattığı kalabalıklaşma (crowding-out) olduğu vurgulanmıştır. Kalabalıklaşma sorununun çözümü devletin küçülmesinde yatmaktadır. Dolayısıyla, devletin küçülmesi makro-politika değişikliğinin temelini oluşturmaktadır. Devletin küçülmesini şu alt boyutlarıyla oluşturmak gerekir⁴⁴.

- Vergileri yükseltmek için çaba elbette gereklidir. Ancak esas olan bütçe gelir-gider dengesini korurken, kamu kesiminin küçülmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, iç ve dış borç ana para ödemelerinin de bütçelerde yeniden içerilmesi gereklidir ve böyle bir bütçenin milli gelirden alacağı payın %20'lerin üstüne çekilmemesi hedeflenmelidir.
- KİT'lerin monopol konumlarından faydalanarak zamlar yapması, devlet kesimine kaynak yaratmakta, ancak aynı zamanda bu kesimi büyütme ve enflasyonist baskı yaratmaktadır. Dolayısıyla, bir yandan, KİT'lerin bütçe açıkları kapatılırken, diğer yandan, maliyet üstünde fiyatlandırma politikasından vazgeçilmelidir.
- Kamu kesiminde yatırım-tasarruf açığının kapanması en az bütçe açığının kapanması kadar önemlidir. Dolayısıyla, giderek büyüyen kamu yatırım-tasarruf açıklarının kapatılması hedeflenmelidir. Aksi takdirde özel kesim tasarruf fazlasına el konulacağı ve dolayısıyla özel kesime fon kalmayacağı açıktır.
- Bütçenin kamu harcamalarının tümünü denetim altına alması gerekir. Dolayısıyla bir yandan tüm fon gelirlerinin bütçe içine alınması diğer yandan iç ve dış borç ana para ödemelerinin, yukarıda

⁴⁴ Tansu ÇİLLER-Murat ÇİZAKÇA, **Türk Finans Kesiminde Sorunlar ve Reform Önerileri**, İ.S.O. Araştırma Dairesi Ya. No. 1989/7, İstanbul, 1989, s.163-164.

belirtildiği gibi, hazineden alınarak yeniden bütçe içine çekilmesi gereklidir.

Kamu kesimi küçülürken kaynak talebini doğal olarak kısması gerekmektedir. Kaynak talebindeki daralmaları şu alt başlıklarla düşünebiliriz⁴⁵:

- Sermaye piyasasındaki kamu hakimiyeti bugün %95'lere varan boyutlardan çok daha aşağılara çekilmelidir. Bunun için iç borçlanmadan büyük ölçüde vazgeçilmelidir. Bugün Sermaye Piyasası'ndaki sorun esasen bu piyasaya olan özel kesim talebinin kısıtlı olmasından değil arzın yetersizliğinden kaynaklanmaktadır.
- Kamu kesimi kaynak talebini ticarî bankaların kaynaklarına da el koyarak sürdürmektedir. Faizin düşmemesinin ana nedeni burada yatmaktadır. Ticarî Bankaların 1980 sonrasında mevduattan, genelde, daha fazla pay almalarına karşın, tüm krediler içindeki paylarını düşürmelerinin ana nedeni budur. İç borçlanmanın bankalar kesimi ile yapılması yanında munzam karşılıkları ve toplanan vergiler ve fonlar kanalıyla kamu kesimi mevduatın %44'leri bulan bölümüne el koymaktadır. Munzam karşılıkları dışında kamu kesimi banka kaynaklarına el koymamalıdır.

E- ÖZELLEŞTİRMEYLE GELECEK YABANCI SERMAYEYE GENEL BAKIŞ

Özelleştirmenin yabancı sermaye girişlerini artırmak üzere kullanılması; alıcı olan tarafların incelenmesinde son grup olan yabancı sermaye yatırımlarını gündeme getirmektedir. Yabancı sermayenin önemine değinmeden önce, Türkiye gibi ağır borçlu olan ülkelerdeki kamu mülkiyetinde olan girişimlerin özelleştirilmesi, borç veren ülkeler tarafından önerildiği belirtilmelidir. «(...) Zira böyle bir durumda, **aciz** içinde bulunan bir satıcı gibi, Türkiye'nin eşit koşullarda pazarlık gücüne

⁴⁵ ÇİLLER-ÇİZAKÇA, s. 164.

sahip olduğunu düşünmek pek fazla olası görülemez. Her ağır borçlu ülkede görüldüğü gibi, potansiyel alıcılarla satış yapan ülke arasına Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası kuruluşlar girerek, borç/özsermaye değişimi (debt/equity swap) adı verilen işlemi gerçekleştirmektedir. Borç/özsermaye değişiminde, satıcı ülkenin bazı varlıkları borçlarına karşılık, fakat doğal olarak oldukça elverişli olmayan koşullarda yabancı alıcılara devredilmektedir. Bu işlem sonucunda borçların bir kısmı silinmektedir, ancak pazarlık gücü olmadığından dolayı, özvarlıklar değerinin altında el değiştirebilmektedir»⁴⁶.

Bir işletmenin yabancı sermayeye satılmasının, hiç kuşkusuz olası üstün ve sakıncalı yönleri vardır. Böyle bir operasyonun tercihli yönü, başka hiç bir şekilde ulaşılamıyacak olan teknolojik yenilikleri ülkeye sokması ve buna bağlı olarak ilgili yan sanayilerin ve ihracat olanaklarının oluşmasına katkıda bulunması olarak görülebilir. Buna karşılık, ülkede uygulanan ve söz konusu yabancı işletmelere cazip gelen düşük ücret politikasına ilaveten, hammadde girişleri ve kâr transferleri ile yurt dışına yapılan kaynak transferleri ciddi boyutlarda incelenmeye ve düşünölmeye değer noktalardır. Bunun anlamı, Başlangıçtaki döviz girişine karşılık, ileriki dönemlerde devamlı ve muhtemelen ilk tutarın çok üzerinde döviz çıkışının gündeme geleceğidir. İşletmenin açık ya da gizli kâr oranının, ülkenin ortalama büyüme hızının üzerinde olduğu derecede, ekonomide net kaybın olacağı açıktır. Doğaldır ki, tekel durumunda böyle bir durumun ortaya çıkması daha büyük bir olasılıktır⁴⁷.

Özelleştirme faaliyetlerinde yabancı sermayeye yer verilmesi; ekonomiye yapacağı olumlu-olumsuz etkilerinin karşılaştırılmasıyla verilecek önemin derecesine göre ve sıkı pazarlıkla gerçek değerinin belirlenmesi sonucunda yönetiminin de yerli müteşebbislerde kalması görüşü genel kabul görmektedir.

⁴⁶ İzzettin ÖNDER, "Özelleştirmenin Dinamikleri ve Politikası", İ.S.O. DERGİSİ, (Ekim 1989), S.284, s.12.

⁴⁷ ÖNDER, s.12.

1. Yabancı Sermayenin Önemi ve Tanımı

Kalkınmanın itici kaynaklarından olan sermayenin, diğer üretim faktörlerini harekete geçirmede büyük öneme sahip olması talebini sonsuzlaştırmıştır. Bilakis gelişmekte olan ülkeler içinde buldukları kısır dörgüden kurtulup kalkınmayı sağlamak için gerekli olan iç tasarruf açığını ve döviz ihtiyacını karşılama yolunda yabancı sermayeye umut bağlamışlardır. Umut bağlanılan «yabancı sermaye, bir ülkenin karşılığını değişik biçimlerde ileride ödemek üzere, başka ülkelerden temin ederek kısa sürede ekonomik gücüne ekleyebileceği mali veya teknolojik kaynak olarak tanımlanmaktadır»⁴⁸.

2. Yabancı Sermayenin Yatırım Şekli

İç tasarruf açığının ve döviz ihtiyacının karşılanmasında kullanılan « dış tasarruflar; **yabancı özel sermaye** adı verilen ve yabancı ülke müteşebbisleri tarafından milli ekonomiyeye getirilen yatırım fonlarını, **dış borçlar** diye adlandırılan ve milli ekonominin fertleri veya hükümetleri tarafından yabancı devletlerden alınan borçları ve **hibe ve yardımlar** diye adlandırılan yabancı hükümetlerin karşılıksız (hiç değilse görünüşte!) bağışlarını kapsar»⁴⁹.

Buradaki ayırımın birinci şekli olan yabancı sermaye, bir ülkeye esas itibarıyla iki şekilde yatırım yapar.

- Direkt Yatırım
- Portföy Yatırımı

Şimdi bu iki yatırım şeklini tanımlamaya çalışalım. Kullanacağımız tanımlama uzun araştırma ve tartışmalar neticesinde, O.E.C.D. teşkilatınca kabul edilendir. Buna göre⁵⁰:

⁴⁸ Güngör URAS, Türkiye'de Yabancı Sermaye Yatırımları, İktisadi Yayınlar, İstanbul, s.27.

⁴⁹ Yural SAYAŞ, Kalkınma Ekonomisi, B.4, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1986, s.96.

a- Direkt Yatırım

İlgili ülkede dışarıda yerleşik kişi ve kuruluşlar tarafından;

- Tamamı yabancı sermaye ile yeni bir teşebbüs kurulması, bir şube açılması, mevcut bir tesisin tamamının satın alınması,
- Mevcut bir teşebbüse belirli bir oranda iştirak edilmesi,
- 5 yıldan uzun süreli kredi verilmesi

Direkt yatırımda yabancı yatırımcı teşebbüsle uzun süreli ekonomik ilişkiye giriyor ve yönetiminde aktif etki imkanına sahip oluyor.

b- Portföy Yatırımı

İlgili ülkedeki şirketlere ait hisse senedi ve ortaklığı temsil eden belgeler ile tahvil ve benzeri kıymetlerin, ilgili ülkede veya başka bir ülkedeki bir borsada satışa sunulması suretiyle, dışarıda yerleşik kişi ve kuruluşlarca satın alınmasıdır.

Portföy yatırımlarında menkul kıymeti alan taraf menkul kıymeti neşreden teşebbüsün yönetimine karışmıyor ve söz konusu menkul kıymete isabet edecek gelirden çok, menkul kıymetin piyasada yapacağı primle ilgileniyor ve genellikle kısa sürede elden çıkarıyor.

3. Yabancı Sermayenin Bir Ülkeye Geliş Nedenleri

a- Ekonomi ve Maliye Politikaları

Son çeyrek yüzyılda büyük şirketleri farklı ülkelerde yatırıma yönelten ve uluslararası üretim olgusunun ortaya çıkmasına neden olan faktörler, gerek sermayenin geldiği ve gerekse yatırımların yapıldığı ülke hükümetlerinin ekonomi ve maliye politikalarında meydana gelen değişmelerle de açıklanabilir. Büyük şirketlerin bağlı oldukları ülkede faiz

⁵⁰ Hayrettin YILDIRIM, "Yabancı Sermaye", D.P.T. Yabancı Sermaye Başkanlığı Çalışma Raporları.

oranlarının ve kurum vergilerinin artırılması, işçi ücretlerinde asgari sınırların yükseltilmesi, mevcut kredi politikasının büyük girişimcilerin aleyhine değiştirilmesi ve gümrük vergilerinin artırılması sonucu üretimde kullanılan ithal malı girdi fiyatlarının pahalılaşması gibi nedenler üretimin maliyetini yükselteceğinden, bu değişikliklerden etkilenen şirketleri bağlı oldukları ülke sınırları dışında yatırıma yönltecektir⁵¹.

Ekonomi ve maliye politikalarındaki değişiklikler nedeniyle yabancı sermayenin gelişine ait sebepleri şu şekilde sıralayabiliriz⁵²:

- Ülkeler arası kâr farkları
- Maliyetlerin düşürülmesi (Yatırımcı ülkede bulunan hammaddelerin sağlanmasıyla)
- Ucuz işgücü ve taşıma giderlerinden istifade etmek
- Dış pazarların ele geçirilmesi
- Gümrük tarifelerinden ve dış ticaret kısıtlamalarından kurtulmak
- Dikey entegrasyon (mal ihraç edilen ülkeye bu sektörlerle ilgili tamamlayıcı yatırımların yapılması)

b- Politik İstikrar

Yabancı sermayeye verilen önemin derecesi, ülke içinde uygulanan politikalarda _ki bunlar yasal düzenlemelerle_ ortaya konur. Uygulanan politikalarda, yabancı sermayeye önem verildiğini belirtmekten ziyade, bu politikalarda sürekliliği yani uygulanan sistemde kesinti olmayacağı izlemine uyandırmak da önemlidir.

Ülke içinde var olan «siyasi istikrar, ekonomik istikrarı da sağlayan bir unsur olduğundan yabancı sermaye yatırımlarını ayrıca etkilemektedir.

51 Cem ALPAR, **Çok Uluslu Şirketler ve Ekonomik Kalkınma**, A.İ.T.İ.A. Ya., 1977, s.57.

52 Halil SEYİDOĞLU, **Uluslararası İktisat**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982, s.336.

Çünkü yabancı sermaye ilk önce, emniyet ve güven beklemektedir»⁵³.

c- Sosyo-Kültürel Yapı

Yabancı sermayenin bir ülkeye gelişine neden olarak sıraladığımız faktörler aslında ülkenin var olan sosyo-kültürel yapısının sonuçlarıdır. Bir ülkenin yabancı sermayeye vermiş olduğu önem, _ülke içinde_ çağımızda artık birşeylerin değişmiş olduğunun inanılmasına bağlıdır. Yani, milli pazar kavramının yerini sınırlar ötesi pazarlarda yer almaya çalışan Ç.U.Ş.'in aldığı, iktisadi birliklerin kurulması ve yaygınlaşmasıyla bunlara üye olmanın zorunluluğu, üretim faktörleri içinde önemli olan sermayeyi elde etme gibi unsurlar için; yabancı sermayenin önemini kavramış olmak gereklidir. Bu da, toplumsal değişimle ve bunu göstermekle mümkündür.

4. Gelecek Yabancı Sermayenin Önemi

a- Tasarruf ve Yatırımları Artırmasıyla İstihdama Olumlu Etkisi

Gelişmekte olan ülkeler geri kalmışlık kısır döngüsünü kırabilmek için yatırımlarını artırmak zorundadırlar. Yatırımlarını artırmak için gerekli tasarruf birikiminden ise yoksundurlar. Bu ülkelerin kalkınma süreçlerinde karşı karşıya buldukları bu tasarruf-yatırım darboğazı veya sermaye yetersizliği bir ölçüde dışarıdan ülkeye yapılacak tasarruflar ile ortadan kaldırılabilir. Diğer bir deyişle, yabancı sermaye iç tasarruf darboğazını genişletmek için kullanılabilir önemli bir kaynaktır⁵⁴.

Gelişmekte olan ülkelerin sermaye yetersizliğini gidermek ve atıl bulunan sermayelerini de aktif hale geçirmek için yabancı sermaye yatırımları önemlidir. Çünkü, bu ülkelerde «yurtiçi tasarrufların bir

⁵³ Edgar PROFFET, "Dış Sermaye (Yabancı Sermaye) Konusunda Gelişmeler", (Açık Oturum), BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, S.11, 1984, s.21.

⁵⁴ Rıdvan KARLUK, **Türkiye'de Yabancı Sermaye Yatırımları**, İ.T.O.. Ekonomik Yayınlar Dizisi, No. 13, İstanbul, 1983, s.209.

fabrika haline dönüşebilmesi için gerekli makina ve teçhizat ancak dövizle ithal edilebilir. Döviz ise dış tasarruflarla sağlanır. Aynı şekilde yerli sanayiinin ihtiyaç duyacağı hammadde ve yarı mamul madde ithalatı dış tasarrufların varlığına bağlıdır⁵⁵.

Ekonomik kalkınma, büyüme, potansiyel kaynakların ve imkânların çokluğunun değil, bunların üretimde görev almalarının fonksiyonudur⁵⁶. Bu bakımdan (gelişmekte olan ülkelerde), işsizlik oranı düşürülmesinde yabancı yatırımların katkısı olumlu olmakta potansiyel kaynaklar devreye girmektedir. Ayrıca yatırımların dolaylı etkisi yeni iş alanları yaratmakta bu da istihdama imkân sağlamaktadır. **Çok uluslu şirketlerin** az gelişmiş ülkelerde, ucuz iş gücünden yararlanmak için yaptığı yatırımlar, bu çerçevede olmaktadır⁵⁷.

b- Teknolojik İlerlemenin ve İşletmecilik Bilgisinin Gelişmesini Sağlama Etkisi

Teknolojiyi, üretimde optimalite şartlarının gerçekleştirilmesinde bir araç olarak gördüğümüz için; büyümenin kaynağı olan üretimin yetersizliğinden dolayı, gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki ekonomik farklılığın azaltılması için de teknolojik ilerleme ve gelişmenin önemi açıktır. «Gelişmekte olan ülkelerde üretimin artırılması endüstriyel alanda yeni yatırımlar yanında, sosyal ve kültürel yapıda köklü değişikliklerin yapılmasını gerektirmektedir. Ekonomik büyüme, üretim faktörlerindeki artış yanında, bilimsel ve teknolojik gelişmeyle artırılan verimlilikle hızlanan bir yapılanmadır⁵⁸.

Teknolojik ilerleme ve gelişme, büyük çapta araştırma ve geliştirme

55 SAYAŞ, s.88.

56 Kadir SATIROĞLU, **Çok Uluslu Şirketler**, A.Ü. S.B.F. Ya. No. 195, Ankara, 1984, s.103.

57 Cem ALPAR, **Az gelişmiş Ülkelerde Dış Ticaret Sorunları ve Sanayileşme**, A.İ.T.A. Ya. No. 195, Ankara, 1982, s.103.

58 Nazif GÜRDOĞAN, "Ekonomik Kalkınmada Bilimsel ve Teknolojik Bilgi Üretimi", BİLİM VE TEKNİK DERGİSİ, S.242, Ankara, 1988, s.19.

harcamalarını gerektirmektedir. Bu nedenle teknolojik yenilikler çok uluslu ve uluslararası şirketler tarafından yapılmaktadır⁵⁹. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunluğu yeni teknolojileri ne üretebilmekte ne de kendi olanaklarıyla ithal edebilmektedir. Bu teknolojiler ya teknolojik transfer yardımlarıyla ya da dolaysız özel yabancı sermaye yatırımlarıyla, gelişmekte olan ülkelere gelebilmektedir. Teknoloji transferi doğrudan sermaye malları yollanması ve yatırımlar aracılığıyla olabildiği gibi lisans anlaşmaları, teknik yardım programları, teknik eleman yollama gibi yollarla da gerçekleştirilebilir⁶⁰.

c- Ödemeler Dengesine Etkisi

Yabancı sermaye yatırımcısının ülkeye ilk gelişinde bir defaya mahsus olarak getirdiği yatırım sermayesi, ödemeler dengesi üzerinde olumlu etki yapar, ancak bu geçici bir durumdur. Çünkü, bu şirket üretimini durdurduğunda getirdiği sermayeyi dışarıya çıkaracaktır⁶¹.

Fakat yabancı sermaye yatırımlarıyla üretim kapasitesinin artması, üretim fazlasının ihracını gerektireceğinden; bu konuda ihracat tecrübelerine ve olanaklarına sahip olmasıyla yapacağı ihracatla yabancı sermayenin olumlu katkısı olacaktır. Aynı zamanda daha önce ithal edilen ürünün ülke içinde üretilmesi ve ithal ikâmesi uygulaması ödemeler dengesini olumlu yönde etkileyecektir.

Olumlu beklentilerin tersinin gerçekleşmesi durumunda ise; yabancı sermaye, «eğer bir az gelişmiş ülkenin ihracatını önemli ölçüde artırmıyor veya ithalatını ikâme etmiyorsa o ülkenin kronik ödemeler bilançosu dengesizliğini daha da şiddetlendirir. Zira, kâr transferleri dövizle

⁵⁹ Sadun AREN, "Teknolojinin Üretimdeki Yeri ve Çağımızdaki Durumu", TEKNOLOJİ TRANSFERİ T.M.M.O.B. Açık oturum Tam Metni, İstanbul, 1987, s.6.

⁶⁰ Erdoğan ALKİN, İktisat, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984, s.373.

⁶¹ KARLUK, s.25.

yapılacağından mevcut döviz kıtlığı, bir defa daha şiddetlenmiş olur»⁶².

Özetle, yabancı sermayeli şirketler kâr transferleri, yatırım ve ara malı ithali ile ödemeler bilançosuna yaptıkları olumsuz etkileri, üretim kapasitesi ve ihracattaki kabiliyetleri ile giderebilme özelliğine sahip bulunmaktadır⁶³. Bu özelliğin gerçekleşebilmesi, yabancı sermayenin evsahibi ülke menfaatları doğrultusunda, sürekli döviz kazandıracak yatırımlara ait yönlendirebilmenin yapılmasıyla mümkündür.

5. Uluslararası İlişkilerin İyileştirilmesine Etkisi

Bireylerin olduğu kadar toplumlararası ilişkilerinde temel belirleyici özelliği; paylaşım kavgasında en çok payı alabilmektir. Bu savaşta bireysel ve toplumsal hareketler önemini kaybetmekte, yerini; bireyler arasında gruplaşmalar (sınıf ve meslek ayırımları gibi) ve ülkeler arasında da birleşme organizasyonları (bölgesel, kültürel, üretilen mal bazında oluşturulan birlikler gibi) almıştır. Ülkeler arasındaki birleşme hareketlerinin nedenleri, iktisadi güç sağlama ve güvenlik çemberi oluşturarak birlik dışına tek vücut olarak gözükmeğidir. Nedenlerine bakarak önemi açıkça gözükken bu birliklerin _gerek birlik sayısı ve gerekse birliklere üye olanların artmasıyla_ dünya paylaşım kurallarını ve paylarını belirlemede önemli roller üstleneceği kesindir.

Önemi gittikçe artan birliklere üye olmayı istemeye karar vermek ve kabul edilmek o kadar kolay değildir. Çünkü birlik demek, her bakımdan ekonomik, sosyo-kültürel ve gelenek için) ortak davranışlar gerektirdiğinden, tüm konularda ortak düşünce ve yapıyı gerekli kılar. Bu ortak düşünce ve yapıyı sağlamada en önemli faktörlerden birisi de, yabancı sermaye yatırımlarıdır. Çünkü, bu yatırımlar sadece bir sermaye transferi değil birçok bakımdan hatta, sosyo-kültürel düşünce bakımından

⁶² SAVAŞ, s.100.

⁶³ Ünal BOZKURT, **Ekonomide Yabancı Sermayenin Yeri ve Önemi**, YASED Ya.No. 20, İstanbul, 1985, s.9,

da değişmeler, transferler demektir.

«Günümüzde **Çok Ulusluluk** niteliğini kazanmış bulunan ve çeşitli ülkelerde, çeşitli endüstri dallarında faaliyet gösteren dev tekeller, gerek kaynaklandıkları ülke hükümetlerinin ve gerekse (...) az gelişmiş ülke hükümetlerinin politikalarını dolaylı ve dolaysız yollarla» belirlemeleriyle yabancı sermayenin uluslararası ilişkilerdeki önemini göstermektedir⁶⁴.

6. Yabancı Sermaye Yatırımlarına Olumsuz Bakışlar

Yabancı sermaye yatırımlarına olumsuz bakışın nedeni; ev sahibi ülkelerin sömürülmesi düşüncesidir. Yabancı sermayenin etkisinin hangi sahalarda ve hangi yollarla gerçekleştiği aşağıda özetlenmiştir⁶⁵:

Görüldüğü gibi yabancı sermayeye sömürü anlayışıyla bakarak çekinen ülkelerin _entegrasyon çağında, milli sınır anlayışının değiştii ortamda_ başka alternatifleri yok gibidir. Çünkü sömürü anlayışı, dünya ekonomik düzeninin kurallarını belirleyen, kapitalist sistemin işleyişinden kaynaklanmaktadır. Bu sisteme belli derecede entegrasyon ile mutlak izolasyon şeklindeki iki seçenek olmasına rağmen; günümüz dünyasında mutlak izolasyon ile kapalı kapılar ardına çekilmenin imkânı olmadığına göre, önemli olan entegrasyon sisteminde gerekli kuralları ülke lehine koyarak sistemden yararlanmaktır. Bu sistemin temel unsurlarından olan «yabancı sermayenin, hiç bir zaman bir ülkeye yardım için veya o ülkeyi kalkındırmak amacıyla değil, sırf ticarî çıkarlarını maksimize etmek için geldiği ve yabancı sermaye ile olan ilişkinin **Karşılıklı Çıkar** ilişkisi olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Bu açıdan konuya yaklaşıldığında yabancı sermaye ile ilgili ülkenin karşılıklı çıkar dengesinin iyi kurulması icap eder»⁶⁶.

64 "Emperyalist Sömürü Mekanizması", EMPERYALİZM VE TÜRKİYE (Seçme Yazılar), Patika Yayınları, B.1, İstanbul, 1989, s.15.

65 "Emperyalist...", s.15.

66 SAYAŞ, s.100.

Yabancı Sermayenin Etki Sahası ve Yolları

Ticaret Yoluyla Etkisi

- Az gelişmiş ülkelerde üretilen mal ve hizmetlerin değerlerinin altında fiyatlarla satın alınması
 - Hammaddeler
 - Küçük üreticilerin ürünleri
 - İşgücü (yurt dışındaki işçiler ve beyin göçü)
- Az gelişmiş ülkelere değerlerinin üstünde _tekel fiyatlarıyla_ mal ve hizmet satılması
 - Mal satış (hammadde, yarı mamul madde, yatırım malı)
 - Hizmet ve bilgi satışı (ulaştırma, müşavirlik hizmetleri ve teknoloji transferi)

Yatırım Yoluyla Etkisi

- İmalat sanayi yatırımları (montaj, taşeron ve dayanıklı tüketim malları sanayilerinin kurulması)
- Doğal kaynakların sömürülmesi
- Pazarlama şirketlerinin kurulması
- Banka ve sigortacılık

Borç Verme Yoluyla Etkisi

SONUÇ

Bu çalışmamızda; kamu sektörü ile özel sektörün beraberce üretime yöneldikleri karma ekonomi düzeninin temel dinamiği olarak gözüken devlet işletmeciliğinin sebep olduğu sorunları aşmada kullanılacak özelleştirme faaliyetlerindeki satış yöntemi verilmeye çalışılmıştır. Adı geçen yöntem tam olarak uygulandığında, KİT'lerin mülkiyet sahipliğine bağlanan sorunlarını çözmeye en etkili ve kesin sonuca ulaşılır. Çünkü, mülkiyet devrinin gerçekleşmesi özelleştirmede; pay senetlerinin borsada satışı, özel satışı ve çalışanlara satışı gibi alt bölümlere ayrılan **satış yöntemiyle** mümkündür.

KİT'lerin mülkiyet devrinin "kabul edilebilir normlarda" gerçekleşebilmesi için; satışa konu olacak teşebbüslerin önceliklerinin ve satış fiyatının belirlenmesinin yanı sıra, alıcı olan kesimlerin de özelleştirmedeki fonksiyonları dikkate alınmalıdır ki, arzın karşılığı olan talabın de oluşmasını sağlayarak, toplumun malı olan varlıkların gerçek değerinde mülkiyet devrini gerçekleştirmeliyiz.

Bir malın talebini belirleyen unsurların incelenmesinde alıcıların alımgücünün önemli bir değişken olduğunu bilmekteyiz. Bu nedenle Türkiye'deki KİT'lerin satışında bu değişkenin önemine, alıcı olan taraflar nezdinde değinmekle birlikte yetersizliğini aşmanın yollarını da vermeye çalıştık. Ve çalışmamıza dayanan sonuçları; alıcı olan her kesime özgü

önemini göstermek için gereklidir.

Özelleştirme uygulamalarından direkt etkilenebilecek olan çalışanların durumu; başarılı uygulama örneklerine ulaşmak için dikkate alınmalıdır. Özelleştirme muhaliflerinin temel desteklerinden olan, çalışanların işine son verileceği, sendikal faaliyetlerin etkinliğinin azaltılmaya çalışıldığı şeklindeki savunmacı görüşleri bertaraf etmek, bu kesimleri özelleştirme lehine oluşturulacak kamuoyuna katmak için özendirici, düzenleyici önlemleri uygulamak gerekmektedir. Bunun için de, özelleştirme öncesinde ve sonrasında işçilere yol verme şeklindeki yaklaşımları önleyerek, onları üretime etkin katılımlarını sağlayacak düzenlemelere gitmek gerekmektedir. Bunda da başarıya ulaşmak için, bu kesimleri çalıştıkları kuruluşlara ortak etmek mekanizmasını _teşvik edici, alım gücünü artırıcı önlemleri_ devreye sokmak uygulayıcılar için zorunlu gözükmektedir.

Özelleştirmede, halkın satılacak KİT'lerin alıcısı olarak teşvik edilmesi, **Halk Kapitalizminin** gerçekleştirilmesini sağlamak için gerekmektedir. Böylece, piyasaya çıkmamış atıl fonların ekonomiye kazandırılması ile üretimin artırılması ve toplum olarak da, üretime daha işin başında katılan tüketmenin değil, üretmenin heyecanını duyan insanlarla müteşebbis faktörü de kalite ve sayı olarak artacaktır.

Türk ekonomisinde; kapitalizmin, devlet tarafından kurulmak istenmesinin haklı sebebi, gittikçe genişleyen devletin ağırlığının hafifletilmeye çalışılması, özel sektöre devrinin gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Fakat, bu devri üstlenecek özel sektörün tam olarak bu göreve hazır olduğu _kendilerince belirtildiği gibi_ söylenemez. Çünkü, özel sektör kuruluş yıllarında devletten gördüğü himaye ve teşvikleri halen beklemektedir. Bununla birlikte, Türk özel sektörü işletmecilik bilgisi bakımından belli bir seviyeye gelmiştir. Fakat aile şirketi olmanın dezavantajlarını da halen bünyesinde taşımakla birlikte, günümüzde yabancı sermayeyle ortaklıklara, halka belli bir oranda açılmaya yönelerek

kaynak yetersizliğini aşmaya çalışmaktadırlar.

Türk özel sektörünün önemli sorunlarından olan, sermaye yetersizliğinin meydana gelmesinde etken olan devletin özel sektörü dışlaması (crowding-out) özelliğinin; _özel sektöre yönelik sermaye birikiminin hızlandırılmasını sağlamak için_ kamunun sermaye piyasasındaki ağırlığını azaltarak aşmak gerekmektedir. Böylece özel sektöre; kendi kendine yeterli olması, toplumda bir özel sektör misyonunun oluşturulması imkanı verilerek, devletin boşalttığı alanın doldurulması sağlanmalıdır.

Ekonomik gelişmenin motoru olarak görülen teknolojik ilerleme, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin ölçütü olması nedeniyle, yabancı sermayenin **bilimsel ve teknolojik gelişme** konusundaki tekel gücünü gündeme getirmektedir ki, gelişmekte olan ülkelerin bu konuda, gelişmiş ülkelere bağımlılığı kaçınılmaz olmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin sermayenin yetersizliği nedeniyle, içinde buldukları ekonomik darboğazdan kurtulmak amacıyla ve dış borçların önemli bir boyuta ulaşması nedeniyle ihtiyaç duydukları dövizin karşılanması için yabancı sermaye yatırımlarının artırılması zorunludur. Özelleştirme faaliyetleri ile, yabancı sermayenin ülkeye gelmesi teşvik edilebilir olmasına karşın, bazı olumsuzlukların meydana gelebilirliği, dönüşü olmayacak uygulamalara girmemek için çok temkinli davranmayı gerektirmektedir.

Özelleştirme muhaliflerine göre; KİT'ler gerçek değerinde yabancı sermayeye satılmaz, bilhassa stratejik sektörleri alan çok uluslu şirketler tekel gücüyle fiyat dikte edebilirler, evsahibi ülkedeki şirketleri kapatarak kendi ülkelerine bağımlı hale getirebilirler şeklindeki haklı görüşlere rağmen, kaçınılmaz olan yabancı sermayeyi de teşvik etmek için karşılıklı çıkar ilişkisi kurularak, özelleştirmede yabancı sermayenin alıcı kesimler arasındaki önemli yeri dikkate alınmalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Kitaplar:

- ✓ AKGÜÇ, Öztin **Finansal Yönetim**, İstanbul, 1976.
- ✗ AKTAN, Çoşkun Can f **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, Bilkom, 1987.
- ✓ ALKIN, Erdoğan **İktisat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984.
- ✓ ALPAR, Cem **Çok Uluslu Şirketler ve Ekonomik Kalkınma**, A.İ.T.İ.A. Ya., 1977.
- ✓ ALPAR, Cem **Az gelişmiş Ülkelerde Dış Ticaret Sorunları ve Sanayileşme**, A.İ.T.İ.A. Ya., No.195, Ankara, 1982.
- ALTINOK, Tevfik **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sorunları ve Çözüm Önerileri**, T.C. Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Ya. No.1982/241, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.
- AYSAN, Mustafa - ÖZMEN, Selâhattin **KİT Türkiye'de ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Kardeşler Basımevi, İstanbul, 1981.
- ✓ BAĞRIAÇIK, Atilla + **Dışa Açılma Sürecinde Küçük ve Orta Boy Firmalar (Dünyada ve Türkiye'de)**, Dünya Ya.44, Edebiyat Fakültesi Basımevi,

- İstanbul, 1989.
- ✓ BOZKURT, Ünal
Ekonomide Yabancı Sermayenin Yeri ve Önemi, YASED Yayınları No.20, İstanbul, 1985.
- CEVİZOĞLU, M. Hulki
✓ **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgı Ya. Ltd., İstanbul, 1989.
- CEYLAN, Ali - VERGİLİEL, Melek
✓ **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Ya. No.17, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989.
- ✓ ÇİLLER, Tansu - ÇİZAKÇA, Murat
Türk Finans Kesiminde Sorunlar ve Reform Önerileri, İ.S.O. Araştırma Dairesi Ya. No.1989/7, Yenilik Basımevi, İstanbul, 1989.
- ✓ DİRİMTEKİN, Halil
Genel İktisat Teorisi I (Mikro), Sevinç Matbaası, Ankara, ?.
- ✓ GÖRGÜN, Sevim
Maliye Politikası, İ.Ü. Ya. No.1825, Çağlayan Basımevi, İstanbul, 1973.
- GÜNER, A. Oktay
Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri, Damla Ya. No.83, İktisat Serisi No.4, İstanbul, 1978.
- HANSON, A. H.
Le Secteur Public, Dans Une Economie en Voie de Développement, Paris, 1963.
- ✓ KARLUK, Rıdvan
Türkiye'de Yabancı Sermaye Yatırımları, İ.T.O. Ekonomik Yazılar Dizisi, No.13., İstanbul, 1983.
- KAZGAN, Gülten
Ekonomide Dışa Açık Büyüme (Son Gelişme ve Rakamlarla Güncelleştirilmiş), Altın Kitaplar Ya., B.2,

- KEPENEK, Yakup
İstanbul, 1988.
Gelişimi, Sorunları ve Çözümleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KIT), Gerçek Yayınevi, 100 Soruda Dizisi:57, B.1, İstanbul, 1990.
- KILIÇBAY, Ahmet
İktisat Teorisi, İktisat Politikaları ve İşletme, İ.Ü. Ya. No.3488, İstanbul, 1988.
- MORTAN, Kenan - ,
ÇAKMAKLI Cemil
/ÖNİS, Ziya
+ **Geçmişten Geleceğe Kalkınma Arayışları**, Altın Kitaplar, ?,?.
Türkiye'de Dış Ticaret Politikaları ve Dış Borç Sorunu (1980-1988), İ.T.O. Ya. No.1989-33, İstanbul, 1989.
- ÖZMEN, Selâhattin
+ **Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özelleştirilmesi**, Met-Er Matbaası, İstanbul, 1987.
- SAĞLAM, DüNDAR
Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, S.B.F. Ya. No.9, A.Ü. Basımevi, Ankara, 1967.
- SAĞLAM, DüNDAR
Türkiye Ekonomisi (Yapısı ve Temel Sorunları), Sonem Matbaası, Ankara, ?.
- /SARIKAMIŞ, Cevat
/SATIROĞLU, Kadir
Sermaye Piyasaları, İstanbul, 1980.
Çok Uluslu Şirketler, A.Ü. S.B.F. Ya. No.236, Ankara, 1984.
- /SAVAŞ, Vural
Kalkınma Ekonomisi, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., B.4, İstanbul, 1986.
- /SEYİDOĞLU, Halil
Uluslararası İktisat, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982.
- SÖNMEZ, Mustafa
Türkiye Ekonomisinde Bunalım (1980 Sonbaharından 1982'ye), Belge Ya., No.18, C.2, B.1, İstanbul, 1982.
- /TANILLI, Server
Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?, Say Ya.,

- TEZEL, Yahya S.

B.4, İstanbul, 1989.

- ~~ULUTAM~~, Özhan

+ **Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi (1923-1950)**, Yurt Yayınevi, No.4, Genişletilmiş B.2, Ankara, 1986.

/ URAS, Güngör

Kamu Maliyesi, Teori Ya., B.1, Ankara, 1988.

/ ÜNAL, Targan ve Diğerleri

Türkiye'de Yabancı Sermaye

Yatırımları, İktisadi Yayınlar, İstanbul, ?.

Enflasyonist Ortamda Faiz Politikaları ve İşletmeler Üzerindeki Etkileri, İ.T.O.

Ya. No.1990-10, İstanbul, 1990.

/ VARLIK, Levent ve Diğerleri

Leasing Factoring Forfaiting, Türkiye İş Bankası A.Ş. İktisadi Araştırmalar Müdürlüğü, Ankara, 1985.

- ZARAKOLU, Avni

Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi,

Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü

(T. İş Bankası A.Ş. Vakfı), Ya. No.232,

Bankacılar Serisi No.5, B.9, Ankara, 1989.

Kamu İç Borçlanmasının Kamu Dış

Kesimler İçin Kullanılabilir Kaynaklar

Üzerindeki Etkisi, İ.T.O. Ya. No.1989/30,

İstanbul, 1989.

Söylev ve Demeçler, Türk İnkılap Tarihi

Enstitüsü Ya., C.2, 1959.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1985-1989,

T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret

Müsteşarlığı, Ankara, 1989.

+ **Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma**,

Odalar Birliği, Ankara, 1966.

Makaleler:

- ✓ ABUŞOĞLU, Ömer "Özel Sektörün Güçlendirilmesi", TÜRKİYE İKTİSAT DERGİSİ (Ekim 1989), S.5.
- AKGÜÇ, Öztin "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları", KAMU İKTİSADI TEŞEBBÜSLERİ GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI, İ.Ü.İ.F. Ya., İstanbul, 1981.
- AKGÜÇ, Öztin ve Diğerleri "Özelleştirme ve Sermaye Piyasası Paneli", İKTİSAT DERGİSİ, (Mayıs-Haziran 1988), S.282-283.-
- ✓ AREN, Sadun "Teknolojinin Üretimdeki Yeri ve Çağımızdaki Durumu", TEKNOLOJİ TRANSFERİ, T.M.M.O.B. Açık Oturumu, İstanbul, 1987.
- ARGÜDER, Yılmaz "Özelleştirme Liberal Ekonominin Bir Gereğidir", DIŞ TİCARETTE DURUM DERGİSİ, (Temmuz-Ağustos 1989) S.17.
- ✓ ARSLAN, Yılmaz "Özelleştirmenin Temel Amacı Nedir?", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, (Haziran 1988), S.6.
- ARTUN, Tuncay ve Diğerleri "Özelleştirme ve Sermaye Piyasası Paneli", İKTİSAT DERGİSİ, (Mayıs-Haziran 1988), S.282-283.
- ✓ AUSTİN, J.N. ve Diğerleri "Privatizing Stateowned Enterprise: Hopes and Realities", The Columbia Journal of World Business, Vol. XXI, No.3, fall., 1986
- ✓ AYSAN, Mustafa A. "KİT"lerin Özelleştirilmesinde Yabancı Uzman Raporu Ne İşe Yarar?", İSTANBUL SANAYİ ODASI DERGİSİ, (Ekim 1986), S.248.

- BABÜROĞLU, Selahaddin "KİT'lerin Sorunları", KAMİ İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI, İ.Ü.İ.F. Ya. , İstanbul, 1981.
- BAŞ, Melih "Özelleştirmede Firma Değerleme Teknikleri", PETKİM UYGULAMALI MEVZUAT DERGİSİ (Özelleştirme ve Halka Açık Şirketler Özel Sayısı), (Haziran 1990), S.7.
- BEKTAŞ, Sinan "Özelleştirme: Türkiye Örneği", ALTIN HABER GAZETESİ, (20 Mart 1989), S.25.
- BODUR, İbrahim "Hızlı Sanayileşme ve Özel Kesim-Kamu Kesimi İşbirliğinin Önemi", İ.S.O. DERGİSİ, (Ağustos 1979), S.162.
- BORATAV, Korkut ve Diğerleri "İktisat Tarihi 1908-1980", TÜRKİYE TARİHİ (ÇAĞDAŞ TÜRKİYE 1908-1980), Cem Yayınevi, C.IV., İstanbul, 1989.
- BORATAV, Korkut - YALMAN, Galip "1980 Sonrası Bizim Burjuvazi", EKONOMİK PANORAMA DERGİSİ, (Ocak 1990), S.2.
- BÜTLER, Stuart M. "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi", İ.S.O. DERGİSİ, (Ekim 1986), S.248.
- CEVİZOĞLU, M. Hulki "Halk Pay Senetleri Çıkarılmalı", DIŞ TİCARETTE DURUM DERGİSİ, (Temmuz-Ağustos 1989), S.17.
- CEVİZOĞLU, M. Hulki ve TÜRK-İŞ "Özelleştirmede Sendikaların Görüşleri", TÜRK-İŞ'İN CEVAP YAZI SAYISI, 87 1740-4/8, Ankara, (7 Ekim 1987).
- CEYLAN, Ali "Sermaye Piyasasında Tasarruf Sahibinin Korunması Sorunu", B.İ.T.İ.A. İŞLETME FAKÜLTESİ DERGİSİ, C.I, S.1, Bursa, (Mart 1982).

- ~~ÇALLER~~, Tansu
"Devlet Baskı Yaratıyor", EKONOMİK PANORAMA DERGİSİ, (3 Aralık 1989), S.48.
- ~~DERELİ~~, Toker
"Özelleştirme Üzerine Düşünceler", İ.S.O. DERGİSİ, (Ekim 1989), S.284.
- DÜNDAR, Aydın
"KİT'lerin Sorunları ve Çözüm Yolları", KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI, İ.Ü.İ.F. Ya., İstanbul, 1981.
- ~~ERENGÜL~~, Bilge
"Özelleştirmede Tezler ve Karşı Tezler", DIŞ TİCARETTE DURUM DERGİSİ, (Temmuz - Ağustos 1989), S.17.
- GÜRDOĞAN, Nazif
"Ekonomik Kalkınmada Bilimsel ve Teknolojik Bilgi Üretimi", BİLİM VE TEKNİK DERGİSİ, S.242, Ankara, 1988.
- ~~HANKE~~, S.H.
"The Privatization Option: An Analysis", ECONOMIC IMPACT DERGİSİ, 1986/3.
- ~~HEMMING~~, Richard-
MANSOOR, Ali M.
(Çev. Kemal ÇELEBİ)
"Özelleştirme Çözüm mü?", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, (Haziran 1989), S.6.
- ~~İYİDİKER~~, Kemal
"Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Türkiye'deki Durum", IV. MALİYE EĞİTİMİ SEMPOZYUMU (26-28 Mayıs 1988, Çeşme-İZMİR), 9 Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F.
- ~~KÖKDEN~~, Hatice
GÖKALP, İsmail Hakkı
"Sanayileşme Stratejileri ve Türkiye Deneyimi", TÜRKİYE EKONOMİSİ VE DIŞ TİCARETİNDEKİ SON GELİŞMELER, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Araştırma Dizisi, No:05/02.90, Ankara, 1990.
- ~~KURDAŞ~~, Kemal ve Diğerleri "Türkiye'nin Güncel Sorunlarından Biri:

- ÖZELLEŞTİRME Konulu Açık Oturum",**
BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ,
(Kasım 1989), S.11.
- KURUÇ, Bilsay **"Kamu Kesimi Politikaları, Tartışmalar ve Düşünceler",** İKTİSAT DERGİSİ, (Ekim-Kasım 1981), S.203-204.
- ÖNDER, İzzettin **"Özelleştirmenin Dinamikleri ve Politikası",** İ.S.O. DERGİSİ, (Ekim 1989), S.284.
- ÖZUYGUR, Ökkeş **"Özelleştirme Konulu Açık Oturum",** TÜRKİYE İKTİSAT DERGİSİ, (Ekim 1989), S.5.
- ÖZUYGUR, Ökkeş **"Türkiye'de Özelleştirme Uygulaması",** KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE DÜNYADAKİ ÖRNEKLER (Seminer 15 Mayıs 1989), İ.T.O. Ya. No. 1989-26, İstanbul, 1989.
- REEŞ, Ray **"Kamu Girişimlerinin Ekonomik Sorunları",** KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE DÜNYADAKİ ÖRNEKLER (Seminer 15 Mayıs 1989), İ.T.O. Ya. No. 1989-26, İstanbul, 1989.
- TEKBAŞ, Mehmet Şükrü **"Özelleştirme ve Sermaye Piyasası Paneli",** İKTİSAT DERGİSİ, (Mayıs-Haziran 1988), S.282-283.
- TORUN, Osman Nuri **"Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri",** TÜRKİYE EKONOMİSİNİN 50. YILI SEMİNERİ, Bursa İ.T.İ.A. Ya. No. 4, Sermet Matbaası, İstanbul, 1973.
- URAS, Güngör **"KİT Sorunlarına Farklı Bir Yaklaşım",** KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI, İ.Ü.İ.F.Ya., İstanbul, 1981.
- UZUNOĞLU, Sadi **"Özelleştirme ve Gelir Ortaklığı**

- Senetleri", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, (Eylül 1987), S,50.**
- ÜLKER, Kemal **"Özelleştirilmeli mi, Özelleştirilmeli mi?", ON YILIN EKONOMİSİ, Ekonomik Bülten Gazetesi (Özel Ek), (12-18 Şubat), 1990.**
- WADE-GERY, Robert **"Özelleştirme Sorunları: Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım", ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ VE UYGULAMA SORUNLARI, YASED Ya. No.35, İstanbul, 1989.**
- WESCOTT, R.F. **"U.S. Industrial Approaches: A Review", ECONOMIC IMPACT, No.45, 1984/1.**
- YAVAŞ, Abdullah **"Özelleştirmede Yöntemler", PETKİM UYGULAMALI MEVZUAT DERGİSİ (ÖZELLEŞTİRME ÖZEL SAYI), (Haziran 1990), S.7.**
- YILDIRIM, Hayrettin **"Yabancı Sermaye", D.P.T. YABANCI SERMAYE BAŞKANLIĞI ÇALIŞMA RAPORLARI.**
- YILDIRIM, Z. Refia **"Kamu Mallarının Özelleştirilmesinde Kullanılan Yöntemler", IV. TÜRKİYE MALİYE EĞİTİMİ SEMPOZYUMU (26-28 Mayıs 1988 Çeşme-İzmir), 9 Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F.**
- _____ **"Emperyalist Sömürü Mekanizması", EMPERYALİZM VE TÜRKİYE (Seçme Yazılar), Patika Ya., B.1, İstanbul, 1989.**
- _____ **"Privatization-Everybody's Doing It Differently", THE ECONOMİST, 21 Aralık 1985.**

DİĞER KAYNAKLAR

- _____ **Anew Financing System In Turkey** adlı ,
broşür, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
Başkanlığı, 1986.
- _____ **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**
- _____ **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**
- _____ Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'nın
23 Ağustos 1989 tarihli Haber Bülteni adlı
yayını.
- _____ **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**
- _____ Dünya Gazetesi, 6 Nisan 1989.
- _____ Ekonomik Panorama Dergisi, 6 Mayıs 1990.
- _____ Hürriyet Gazetesi, 14 Ekim 1989.
- _____ PETKİM Petrokimya Holding A.Ş., Hisse
Senetlerinin Halka Arzına İlişkin Hazırlanan
Döküman, T.C. Başbakanlık Kamu Ortaklığı
İdaresi Başkanlığı.
- _____ R.G., T. 17 Mart 1984, S.18344.
- _____ R.G., T. 18 Haziran 1984, S.18435.
- _____ R.G., T. 13 Eylül 1984, S.18514.
- _____ R.G., T. 3 Haziran 1986, S.19126.
- _____ R.G., T. 10 Nisan 1990, S.20488.
- _____ Türkiye İktisat Gazetesi, 6 Ekim 1986.