

**DÜNYADA ÖZELLEŞTİRME DENEYİMLERİ
VE
TÜRKİYE**

HAZIRLAYANLAR

**Doç. Dr. CEVAT KARATAŞ
Doç. Dr. ZİYA ÖNİŞ**

ARALIK, 1993

İÇİNDEKİLER

Önsöz	3
1- Giriş	4-8
2- Batı Avrupa'da Özelleştirme : İngiltere, Fransa ve İtalya Deneyimleri	9-43
3- Güney Doğu Asya'da Özelleştirme: Malezya ve Singapur Deneyimleri	44-69
4- Latin Amerika'da Özelleştirme : Meksika ve Arjantin Deneyimleri	70-100
5- Çeşitli Ülke Deneyimleri Işığında Türkiye için Öneriler	101-112

ÖNSÖZ

Bütün dünyada 1980'li yıllardan itibaren büyük ivme kazanan özelleştirme uygulamaları ülkemizde de 1986 yılından itibaren gündeme gelmiştir. Özelleştirme veya en azından KİT reformu konusunda bir toplumsal uzlaşma sağlandığı bugünkü ortamda, dünyadaki özelleştirme deneyimlerinden en çarpıcı olanlarını seçerek, bu örneklerin en ilginç boyutlarını vurgulamaya çalıştık. Batı Avrupa, Latin Amerika ve Güney Doğu Asya'dan seçtiğimiz çarpıcı örneklerle Türkiye'deki özelleştirme tartışmalarına bir ölçüde katkıda bulunmayı amaçladık. Araştırmanın gerçekleşmesi için mali destek sağlayan TÜSES ve Friedrich Ebert Vakıflarına, araştırma süresince bizden yardımlarını esirgemeyen Yurdakul Fincancıoğlu ve Dr. Şahin Alpay'a teşekkür ederiz.

Doç. Dr. Cevat Karataş

Doç. Dr. Ziya Öniş

Boğaziçi Üniversitesi
Bebek - İstanbul

Aralık 1993

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

Bu kitabın temel amacı, Batı Avrupa, Latin Amerika ve Güney Doğu Asya'da izlenen özelleştirme politikalarının uygulanmasının genel ekonomi üzerindeki etkileri, performans sonuçları, özelleştirme programlarının kapsamını ve başarılı olan ülkelerde başarılı performansın nedenlerini araştırmaktır. Ayrıca sermaye piyasalarının özelleştirme üzerindeki etkileri ve özelleştirme politikalarının da bu ülkelerdeki sermaye piyasalarının gelişimi üzerindeki etkileri de ele alınmıştır. Araştırmanın kapsamına alınan ülkeler Batı Avrupa'da İngiltere, Fransa ve İtalya, Latin Amerika'da Meksika, Arjantin, Brezilya ve Şili, Güney Doğu Asya'da Malezya ve Singapur'dur.

Yukarıda belirtilen ülkelerin (a) özelleştirme deneyimleri ışığında, işlenecek ana temaları özelleştirme programlarının kapsamı ve karşılaşılan çeşitli güçlükler, (b) özelleştirme programlarının transfer edilen devlet kuruluşlarının verimlilik ve performans üzerindeki etkileri, (c) özelleştirme deneyimlerinde sermaye piyasasının özelleştirme üzerindeki etkileri veya özelleştirme politikalarının adı geçen ülkelerdeki sermaye piyasalarının gelişimi üzerindeki olumlu etkileri, (d) özelleştirme uygulamalarında karşılaşılan regülasyon sorunları ve (e) yukarıda belirtilen çeşitli ülkelerde izlenen özelleştirme deneyimlerinden Türkiye için çıkarılacak önemli dersler teşkil edecektir.

Bu araştırmada vurgulanan temel tezlerden biri şudur: özelleştirme sürecinde salt mülkiyet devri doğrudan verimliliği ve etkinliği arttırmayabilir. Özelleştirmenin başarısı büyük ölçüde belli bir takım çevresel koşulların yerine getirilmesine bağlıdır. Mülkiyet devrinin otomatikman etkinliği ve verimliliği arttıracak tezi geçerli bir tez gözükmemektedir. Özelleştirme programlarının başarısı makro-ekonomik çevre, ekonomik istikrar ve rekabet ortamından soyutlanamaz ve bunlar başarı için önemli faktörlerdir.

Özelleştirmede hisse senedi satışlarının tabana yayılması ve yerel tasarrufların özelleştirilen varlıkların alımına kanallize edilmesi, bu ülkelerin hemen hepsinde temel bir hedeftir. Bu amaca ulaşmak için, özelleştirme aşamasında izlenen satış yöntemleri önem kazanmaktadır ve hisse senedi sahipliğinin sürekli kılınması genelde ekonomik istikrar ve uygulanan teşvik tedbirlerine sıkıca bağlıdır.

Özelleştirmede "regülasyon" politikasının (özellikle tekel ve oligopollerde) açık bir şekilde şekillenmesi ve devletin özel sektörde oluşacak tekelleri kontrol etmesi rekabet koşullarını gerçekleştirmek açısından önemlidir. Özelleştirilen kuruluşların tekel gücü ile özel sektöre devri, devletin regülatör olarak müdahale etmesini gerekli kılmakta ve serbest rekabet koşullarını tesis ederek ekonomide etkinliği arttırması önemli bir konudur. Özellikle tekel fiyatlarının kontrolü için devletçe bazı tedbirlerin alınması kaçınılmazdır. İngiltere ve Malezya'da özelleştirme deneyiminde görüldüğü gibi, telekomünikasyon, sanayi ve havaalanları hizmetlerinin özelleştirilmesinde devletin "regülasyon" tedbirleri getirmesi ve tekel fiyatlarını kontrol edebilmesi için bağlayıcı fiyatlama formülleri geliştirmiştir.

Özellikle, devletin fiyat ve standart kontrolü sağlaması için regülasyon kurumunu tesis etmesi ve özel tekellerin fiyatlarını düzenlemesi Türkiye açısından da çok önemlidir. Dolayısıyla bu araştırmada İngiltere ve Malezya'da izlenen regülasyon politikası ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Satış metodları açısından İngiltere ve Malezya'daki ilginç deneyimler (halka satış, ihale satış ve Malezya örneğinde BOT ve BOO yöntemleri) Türkiye'deki özelleştirmeye ışık tutacak önemli uygulamalardır.

Son yıllarda Türkiye'de kronik hale gelen bütçe açıklarının kısa vadede özelleştirme yoluyla azaltılması mümkündür. Ancak, karlı kamu işletmelerinin satışı ve elde edilen gelirlerin kamu açıklarını kapatma yolunda kullanılması neticesinde devlet uzun vadede çok daha büyük bir bütçe sorunu ile karşı karşıya kalabilir. Dolayısıyla, özelleştirme gelirleriyle bütçe açıklarının finanse edilmesi doğru bir yöntem değildir. Özelleştirmeden sağlanan gelirlerin nasıl kullanılacağı sorunu büyük önem kazanmaktadır. Özelleştirmeden elde edilen gelirler yatırımların finansmanı, iç ve dış borç stokunun azaltılmasında ve yeni istihdam olanakları yaratılması gibi kalıcı etkileri olan alanlarda kullanılmalıdır. Bu bağlamda, özelleştirme ile ortaya çıkabilecek işsizlerin yeniden eğitimi ve yeni iş alanlarına kaydırılması kilit bir sorun olarak gündeme gelmektedir. Bu konuda İngiltere, Fransa, Malezya, Arjantin ve Meksika'da kullanılan yöntemler irdelenmiş ve Türkiye için bazı ipuçları belirlenmiştir.

Satılması mümkün olmayan ve sürekli verimsiz çalışan kamu kuruluşlarının yeniden yapılanması kaçınılmazdır. Bununla beraber bu tür kamu kuruluşlarının Türkiye'de geleceğinin bilinmemesi belirsizlik yaratmaktadır. Buda kuşkusuz karlılık ve performanslarını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu arada Türkiye'de bazı KİT'lerin tamamen kapatılması, (çok geniş ölçekte Meksika, Arjantin ve Malezya'da olduğu gibi) söz konusu olabilir, ancak bazılarının da ölçeklerinin ve çaplarının azaltılması yoluna gidilebilir. Sürekli zarar eden KİT'ler için bir stratejinin belirlenmesi önemli bir sorundur.

Devletin ekonomideki rol ve alanın sınırlandırılması, devleti asli görevlerini (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik...) daha etkin bir şekilde yerine getirmesine olanak sağlayacaktır. Ancak Türkiye gibi bir ülkede devletin sanayi ve hizmet sektöründeki faaliyetlerini azaltması bazı siyasal ve sosyal tepkilere yol açabilir. Dolayısıyla, bazı KİT'lerin veya bağlı kuruluşların elden çıkarılması işçi sendikalarının da büyük tepkisine yol açacağı olasıdır. İngiltere ve İtalya'da bunun örneklerine rastlamak mümkündür. Araştırmada işçi ve sanayi ilişkilerine ve özelleştirmede işçi sendikalarından gelen eleştirilerin bazı boyutları tartışılmıştır. Özelleştirmenin kapsam ve hızını etkileyen bu faktörün göz ardı edilmesi mümkün değildir. Özelleştirmede etkin bir sosyal güvenlik sisteminin kurumsal alt yapısının oluşturulması önemlidir. Dolayısıyla özelleştirmenin sosyal boyutu göz ardı edildiği takdirde, özelleştirmeden beklenen yararları elde etmek mümkün değildir. Özelleştirme sürecine sendika desteği sağlanması konusunda Meksika ve Arjantin deneyimleri ilginç örnekler oluşturmaktadır.

Özelleştirmenin başarısı için sermaye piyasasının yapısı, derinliği ve işleyişi de çok önemlidir. İngiltere, Fransa ve İtalya'da ve özellikle Güney Doğu Asya ülkelerinden Malezya'da sermaye piyasasının oynadığı rol çok ilginçtir. Bu ülkelerdeki menkul kıymetler borsasının yapısı ve yatırım enstrümanları ve uluslararası konumları araştırmanın ele aldığı önemli konulardan biridir. Batı Avrupa'da İngiltere'deki sermaye piyasasının etkin rolü ile gelişmekte olan ülkelerden Malezya'daki sermaye piyasasının, özelleştirmenin başarısı üzerindeki etkileri Türkiye açısından önemlidir.

Bununla beraber, sermaye piyasasının gelişimi özelleştirmenin etkinlik hedefine ulaşmasına otomatik katkıda bulunmayabilir. Sermaye piyasasının özelleştirmeye katkıda bulunabilmesi, yönetim üzerinde bir disiplin sağlanmasına bağlıdır, bu da ancak Fransız örneğinde olduğu gibi çekirdek hissedar grubu oluşturulmasını gerektirebilir. Bu nedenle etkinlik hedefi ile mülkiyeti tabana yayma hedeflerini aynı anda gerçekleştirmek kolay olmamaktadır. Özellikle İngiltere, Fransa ve Malezya'da hisse senetleri sahipliğinde belirli kesimde yoğunlaşma gözlenmiştir. Bu hipotez araştırmada ülkeler bazında incelenmiştir.

İngiltere'deki özelleştirme deneyimi kapsamında, kamu kuruluşlarının özel sektör mülkiyetine transfer edilmesi ve kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılması, rekabet koşullarının yerleştirilmesi ve hisse senetlerinin tabana yayılmasını içeren bir özelleştirme programını gözölüyoruz. Ayrıca kamu sektörü borçlanma gereksinimini (PSBR) aşağı düzeyde tutmak ve diğer devlet harcamalarını finanse etmek için gerekli kaynakları yaratmak ve sermaye piyasasının güçlenmesini sağlamak başlıca hedefler olmuştur.

Fransa'daki özelleştirme deneyiminde ise kamu kuruluşlarının halka satış yolundan ziyade, blok satış yöntemi ile gerçekleştirilmesine öncelik vermiştir. Fransa'da tasarrufluların davranışında önemli değişimler gözlenmiştir. Örneğin hisse senedi alımları büyük bir gelişme göstermiş ve 16 Milyon Fransız yatırımcı hisse senedi sahibi olmuştur. Ayrıca yeni hisse sahiplerinin %80'i hisse senetlerini uzun süre elde tutmuşlardır.

İngiltere'de olduğu gibi Fransa'da da hisselerin büyük bir bölümü uluslararası borsalarda satılmıştır (%20). Devlet "altın hisse" sahibi olmak şartı ile hükümete diğer hisseleri kontrol etme yetkisi vermiştir. Fransa'da kamu kuruluşlarının ihale ile satışında hisse senetlerinin fazla dağılmasını önlemek için Grup (hard-core) yöneticileri monitor edebilmekte ve arzu edilmeyen el değiştirmeleri engelleyebilmektedir. Kurumsal yatırımcıların bazıları çekirdek grup'ta görev alabilmektedir. Karma hissedarlar grubunun varlığı ve hisse senetlerinin düşük tutulması Fransa'da özelleştirme politikasının başarısında etken olmuştur. Diğer faktörde Fransa'da tasarrufların hisselerle dönüşmesidir.

Batı Avrupa, Güneydoğu Asya Ülkelerin ve Latin Amerika'da sermaye piyasası ve menkul kıymetler borsasının hızlı bir tempo ile gelişme nedenleri bu araştırmada incelenmiş ve yabancı sermayenin oynadığı rol analiz edilmiştir. Özel sektör firmalarının borçlanma yerine, özsermaye artırımına yönelmesi çok önemlidir. Dolayısıyla, özelleştirmenin başarısı için özel firmaların özelleştirilmesi ve bunun hisse senedi satışı ile güçlendirilmesi kaçınılmazdır.

Türkiye'deki uygulamada gözlenen yasal çerçevenin yetersizliği ve yaratılan belirsizliğin özelleştirmenin hızını yavaşlattığını ileri sürmek mümkündür. Bu nedenle bu sorunun araştırmada ele alınması ayrıca önem kazanmaktadır.

Yukarıda belirtilen ülkelerin özelleştirmede gösterdikleri çarpıcı özellikleri çeşitli bölümlerde belirttikten sonra, Türkiye için bu deneyimlerden bazı öneriler yapılması mümkün olacaktır.

Ülke seçimimizde şu kriterleri göz önünde tutmaya çalıştık. Seçtiğimiz Ülkeler özelleştirme uygulamalarında önemli aşamalar kaydetmiş ve bazı açılardan diğer ülkelere örnek teşkil edebilecek özelliklere sahip olan sanayileşmiş veya yarı sanayileşmiş ülkelerdir. Yarı sanayileşmiş ülke gurubu çerçevesinde, Türkiye gibi karma ekonomi niteliği taşıyan ve önemli boyutlarda devlet müdahalesi bulunmasına rağmen özel sektörün gelişiminde ve piyasa ekonomisinin kurumsal altyapısının oluşturulmasında büyük aşamalar kaydeden ülkeleri incelemeye özen gösterdik.

Türkiye deneyimine özellikle ışık tutabilecek Batı Avrupa, Güney Doğu Asya ve Latin Amerika deneyimlerini çalışmamızın kapsamına aldık. Bu bağlamda, özel sektörün gelişiminin henüz

başlangıç aşamasında bulunduğu, özelleştirmenin boyutlarının ve niteliğinin çok farklı olduğu, piyasa mekanizmasının kurumsal altyapısının henüz oturmadığı Doğu Avrupa ülkelerini çalışmamızın kapsamı dışında bırakmayı uygun gördük.

İKİNCİ BÖLÜM

BATI AVRUPA'DA ÖZELLEŞTİRME: İNGİLTERE, FRANSA VE İTALYA DENEYİMLERİ

Bu bölümde ele alınan ülkelerden İngiltere, Fransa ve İtalya gibi gelişmiş ülkelerde 1980'li yıllardan bugüne kadar uygulanan özelleştirme politikalarının amacı, kapsamı, izlenen satış metodları ve transfer edilen kuruluşlarda gözlenen performans ayrıntılı bir şekilde incelenecektir. İngiltere'deki özelleştirme politikası bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde örnek alınmıştır ve kullanılan metodlar ve sermaye piyasasının oynadığı rol çok yakından izlenmiştir. İngiltere ile ilgili verilerin yeterli seviyede olması nedeniyle özelleştirme sonrası verimlilik ve karlılık; özelleştirme politikasının etkileri ve regülasyon konusundaki bakış açısı analiz edilmiş ve son gelişmeler yansıtılmıştır. Fransa ve İtalya özelleştirme deneyiminde izlenen farklı yöntemler, satış metodları, sermayenin tabana yayılması konusunda uygulanan teşvikler dile getirilmiştir. Bununla beraber veri ve bilgi eksikliği nedeniyle özelleştirme sonrasında kuruluşların performansını analiz etmek ve özel tekellerin regüle edilmesine ilişkin politikaları irdelemek mümkün olmamıştır. Dolayısıyla, bu üç gelişmiş ülkenin her konuda karşılaştırmasını yapmak olanağı yetersiz kalmıştır. Bununla beraber, bu ülkelerde izlenen özelleştirme politikalarının temel özellikleri vurgulanmıştır.

2.1 İNGİLTERE

Bilindiği gibi, İngiltere'de 1970'li yılların sonların doğru, hükümetlerin kamu kuruluşlarının işleyişi ile ilgili politikalarının (1963, 1967 ve 1978 White Papers uygulamaları) iyi sonuçlar vermemesi nedeniyle anılan kuruluşların verimliliğini arttırmak için yeni alternatiflerin geliştirilmesi yolunda ciddi çalışmalar başlatılmıştı. İngiltere'deki kamu kuruluşlarının (Nationalized Industries) başarısız performansı, özelleştirme politikasını gündeme getirmişti. O sıralarda, kamu kuruluşlarının finansal ve ekonomik sorunlarının çözümü için hükümet ile kamu kuruluşları arasındaki ilişkilerde radikal bazı değişikliklerin yapılmasının gerekliliği öne sürülmüştür. Dolayısıyla, kamu kuruluşlarının özel sektör mülkiyetine transfer edilmesi istenilen ekonomik ve mali hedeflere ulaşmak için en olumlu bir politika olarak görülmüştür.

Devlet kuruluşlarının performansına ilişkin eleştirilerin odak noktasını yatırım karlılığının düşük olması, fiyatların

maliyetleri karşılayamaması, verimliliğin düşük olması ve oldukça düşük seviyedeki tüketici yararlanması teşkil etmiştir.

Türkiye'de ve Malezya'da olduğu gibi, İngiltere'de kamu kuruluşları siyasal ve bürokratik müdahalelere hedef olmuştur. Ayrıca, sosyal ve finansal hedefler arasında açık ve belirgin bir ayırım yapılamamış ve kamu yöneticilerine yol gösterici olacak şekilde bu hedefler açıkça tanımlanmamıştır. (Grimstone : 1987:3) Öte taraftan, kamu kuruluşları çok kez devlet tarafından finanse edilmiş veya kısmen desteklenmiştir.

İngiltere'de muhafazakar partinin seçim bildirgesinde özelleştirmeden çok az söz edilmesine rağmen, parti tüzüğü'nün ana temasını "devletin ekonomideki işlev alanının daraltılması" teşkil etmiştir. İngiltere'de Margaret Thatcher hükümetinin iş başına gelmesi ile birlikte (1979), özelleştirme politikası benimsenmiş ve rekabet koşullarının yerleşmesi ve verimliliğinin arttırılması için bir araç olarak görülmüştür. İngiltere'de uygulanan özelleştirme programına göre, temel hedefler şöyle sıralanmıştır. (Vickers and Yarrow: 1988: 158; Grimstone :1987:3)

- Rekabet, deregülasyon ve diğer yollarla verimliliği arttırmak
- Kamu sektörü borçlanma gereksinimlerini (PSBR) aşağı düzeyde tutmak,
- Kamu kuruluşları kararlarında devlet müdahalesini azaltmak
- Diğer öncelikli devlet harcamalarını finanse etmek için gerekli kaynakları yaratmak,
- Kamu sektöründe ücret belirlenmesi ile ilgili sorunları hafifletmek,
- Kamu kuruluşlarında çalışan işçilerin hisse senedi sahibi olmalarını teşvik etmek,
- Genel ekonomideki hisse senedi satışlarının alanını genişletmek ve sermaye piyasasını daha da güçlendirmek

Thatcher hükümetinin ilk döneminde (1979-83) ve ikinci döneminde (1983-1987) özelleştirilen kamu kuruluşlarının listesi ve elde edilen satış hasılatı Tablo 2.1'de gösterilmiştir. 1979-83 döneminde, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesinden sağlanan kaynak yılda £ 500 milyondan düşük bir seviyede iken, 1983-87 döneminde yıllık olarak sağlanan satış hasılatı, £ 5 milyarı bularak önceki dönemdeki hasılatın on katına ulaşmıştır.

İngiltere'de 1979-84 döneminde özelleştirilen kamu kuruluşlarının önemli bir bölümü rekabetçi sanayilerden gelmiştir. Örneğin, bunlar British Aerospace, Britoil, Cable and Wireless, Enterprise Oil gibi kuruluşlardır. Bu arada tekel gücü olan kuruluşlar arasında, British Telecom (telefon şirketi), British Gas ve BAA (British Airports Authority - Hava Meydanları Kuruluşu) sayılabilir.

Tablo 2.1. İngiltere'de Özelleştirilen Kuruluşların Fiyatları, Satış Tutarları ve Hisse Senetleri.

KURULUŞ	Toplam Satış Tutarı (£ Milyon)	Satış İhale Fiyatı	Borsada İlk Gün Sonunda Fiyat(p)	Başvuru Katsayısı
Halka Satış				
Amersham				
International (1982)	63	142	188	25.6
Associated British				
Ports (1983)	22	112	138	35
British Aerospace (1981)	149	150	171	3.5
British Aerospace (1985)	550	375	420	5.4
B A A				
(British Airports)(1987)	919	245	291	8
British Airways (1987)	900	125	169	32
British Gas (1986)	5603	135	147	4
British Petroleum (1979)	290	363	367	1.5
British Telecom (1984)	3916	130	173	5
Britoil (1985)	450	185	207	10
Cable and Wireless(1981)	224	168	197	5.6
Cable and Wireless(1985)	602	587	590	2
Jaguar (1984)	294	165	179	8.3
Rolls Royce (1987)	1360	170	232	9.4
T S B (1986)	1360	180	135	8
(Trustee Savings Bank)				
İhale Satışı				
Associated British				
Ports (1984)	52	270	272	-
B A A				
British Airports (1987)	362	290	291	6
British Petroleum (1983)	565	435	441	2.7
Britoil (1982)	548	215	196	0.3
Cable and Wireless(1983)	275	275	273	0.7
Enterprise Oil (1984)	393	385	185	0.7

Kaynak: National Audit Office (1985,1987), Mayer and Meadowcroft (1985). The Financial Times (Vickers and Yarrow: 1988 :174)

* BAA'nın satışında hem halka satış hem de ihale satışı metodu izlenmiştir.

İngiltere'de özelleştirme politikasının başarı ile yürütülmesine rağmen özelleştirme çeşitli yönlerden eleştirilmiştir ve uygulamada bazı sınırlayıcı güçlükler ortaya çıkmıştır. Bu konular, özet olarak devlete ait kuruluşların satış değerlerinin düşük gösterilmesi, oldukça aşırı seviyelere çıkan satış giderleri, mülkiyetin ve hisse sahipliğinin daha geniş bir tabana yayılamaması ve özelleştirme süreci içinde getirilen "regülasyon tedbirlerinin yetersiz kalmasıdır.

Bu konulara ek olarak, piyasa rekabet koşullarının yaratılması sonucunda, özelleştirilen kamu kuruluşlarının produktivite ve karlılığının önemli bir artış gösterip göstermediği tartışması da önem kazanmıştır.

İngiltere'de özelleştirme uygulamasında çarpıcı olan başlıca sorunlar aşağıda incelenmiştir.

(a) Özelleştirme esnasında yapılan en önemli eleştiri; özellikle British Telecom, British Gas, British Airport Authority ve British Airports'ın özelleştirilmesinde sabit değerlerinin çok düşük seviyede tutulması ve böylece vergi ödeyenlere ve hazineye zarar verilmesi iddiasıdır. Açık olarak hisse senetleri oldukça düşük değerlendirilen kuruluşların başında British Gas ve British Airways gelmektedir. Bununla beraber, İngiltere'de özelleştirilen kuruluşların çoğunun hisselerinde düşük değerlendirme (under pricing) görülmüştür.. Jackson'un (1986) yaptığı tahminlere göre, 1983 ve 1986 yıllarında büyük satışlarda ortalama düşük değerlendirme seviyesi halka satışlarda %5.3 oranlarında olmuştur. Buna ek olarak hisse sahiplerine "Voucher sistemi" ve bonus programından sağlanan ek yararlar göz önünde tutulursa, düşük değerlendirmenin daha büyük ölçülerde olduğu gözlenmektedir.

Başka bir kaynağa göre, hazineye ve vergi ödeyenlere hisselerin düşük değerlendirmesinden doğan zararın BA (British Airways) örneğinde £ 300 milyon dolayında olmuştur. (Ramanadham: 1988 : 97). İşçi sendikaları kongresi tarafından yapılan iddiaya göre, vergi mükelleflerinin kaybı, analiz edilen yedi kamu kuruluşu satışında £ 1.4 milyar civarındadır. (Ramanadham: 1988 : 97,98)

Bu eleştiriye karşı olanların görüşüne göre ise, eğer özelleştirme o kuruluşun iç verimliliği (internal efficiency) ve etkinliğinde çarpıcı bir iyileşme temin ediyorsa, özelleştirme bu kuruluşların devletin elinde kalması halinde yaratılacak gelir akımından daha yüksek seviyede gelir sağlayabilir.

Unutulmaması gereken nokta, kamu kuruluşları varlıklarının ve hisse değerlerinin belirlenmesidir. İngiltere'de sofistike sermaye piyasasına ve finansal çevreye rağmen kamu kuruluşu hisselerinin satışından önce piyasa değerlerinin belirlenmesi çetin bir problem olarak ortaya çıkmıştır. Varlık değerlerinin tespitinde güçlük yaratan faktörlerin başında kuruluşun ölçeği,

özelleştirmeye konu olan kuruluşun çalışacağı piyasanın yapısı ve özelleştirmeyi izleyen "regülasyon" kontrolünün etkileri gelmektedir. (Hemming and Mansoor : 1988 : 10). Kuşkusuz, kamu varlıklarının gerçek değerinden aşağı bir fiyatla satılması satış geliri kaybı demektir ve ekonomiye ciddi bir maliyet yükleyebilir.

Elverişli bir kamu varlığı ve hisse senedi değerlendirmesi sermaye piyasasının ve özel sektörün yeterli ölçüde gelişemediği az gelişmiş ülkelerde daha önemli bir sorundur.

(b) Öte yandan, özelleştirmenin önemli hedeflerinden biri olan, mülkiyetin tabana yayılması ilkesi kısmen gerçekleşmiştir. İngiltere'de 1981-87 döneminde yapılan özelleştirmede, hisse senedi sahiplerinin sayısında önemli azalmalar meydana gelmiştir. Örneğin, Amersham International'ın özelleştirildiği ilk günlerde (Şubat 1982) hisse sahipleri sayısı 65.000 kişi iken, bu sayı Haziran 1982 tarihinde 8600'e ve Haziran 1984'de de 8129'a düşmüştür. British Aerospace özelleştirmesinde ise hisse sahipleri sayısı Şubat 1981'de 158.000 iken bu sayı 1981 yılı sonunda 27.000'e kadar düşmüştür. (Mayer ve Meadowcroft : 1985: 50). Jaguar İşletmesinin özelleştirilmesinde, hisse sahiplerinin sayısı 6 aylık bir süre içinde 120.000'den 50.000'e düşmüştür. Yine aynı şekilde British Telecom örneğinde, 1984'de 2.300.000 olan hisse senedi sahipleri 1.700.000'e düşmüştür.

O halde şu gözlemi yapmak mümkündür: İngiltere'de uygulanan mali teşvikler (örneğin, vergiden muafiyet, bedelsiz hisse senedi kazanma, taksitle hisse senedi satın alma, bedava hisse senedi ikramiyesi), hisse senetlerinin hızla el değiştirmesine ve alternatif yatırım alanlarına, örneğin, emekli fonları, sigorta tasarruf hesapları ve konut amaçlı tasarruf hesaplarına kaymasına engel olamamıştır.(1)

(c) Diğer taraftan, özellikle halka satış metodunun izlenmesinde teminat, kanuni giderler ve reklam giderleri gibi harcamaların oldukça yüksek olması eleştiri konusu olmuştur.(1) Vergi ödeyenlerin ve dolayısıyla Hazine'nin yararının korunması açısından özelleştirme giderlerinin asgariye indirilmesi uzun süre tartışılmıştır.

(d) İngiltere'de BT (telefon), BG (gas) ve BAA (have meydanları) gibi kuruluşların özelleştirilmesi ile birlikte getirilen "regülasyon" politikasının yetersiz olduğu yolunda çeşitli eleştiriler yapılmıştır ve bu tartışma halen sürmektedir. Dolayısıyla, tekellerin kırılarak rekabete açılması ve tekel fiyatlarının kontrolü için ek bazı tedbirlerin alınması

(1) İngiltere'de küçük yatırımcılara "karşılıksız hisse senedi ikramiyesi" teşviki sağlanmıştır. Üç yıl sonra %10 oranında belirlenen bu teşvik paketi, özellikle BT, BG, BA ve TSB (Trustee Savings Bank) özelleştirmesinde kullanılmıştır. (Vickers ve Yarrow ; 1988 : 177)

kaçınılmaz sayılmıştır. Regülasyon konusundaki tartışmalar özellikle telekomünikasyon, gas sanayii ve hava meydanları hizmetlerinin özelleştirilmesinde yoğunlaşmıştır ve devletin tedbirler alması istenmiştir. Dolayısıyla devletin "regülasyon" tedbirleri getirmesi ve tekel fiyatlarını kontrol edebilmesi için bağlayıcı fiyatlama formüllerinin geliştirilmesine önem verilmiştir.

2.1.2. İNGİLTERE'DE ÖZELLEŞTİRME SONRASI PERFORMANS VE VERİMLİLİK

İngiltere'de özelleştirmenin ilgili kamu kuruluşlarının iç verimliliğini ve karlılığını arttıracak tezi, Profesör Yarrow tarafından, 1986'da yaptığı bir araştırmada incelenmiştir. 1981-1986 dönemini içeren araştırmada, Yarrow özelleştirmenin yalnız Cable ve Wireless ve National Freight Corporation kuruluşlarının iç verimliliğini (Internal efficiency) ve karlılığını arttırdığını ileri sürmüştür. Gerçekten, özelleştirmenin satılan kamu kuruluşlarında karlılığı ve verimliliği hızlandırdığı açık bir şekilde kanıtlanmamıştır. (Yarrow : 1986: 323-65). Profesör Yarrow'un analizlerine göre özelleştirme söz konusu kamu kuruluşlarında verimliliği ve karlılığı iyileştirmek yerine, daha çok devletin hedeflediği ve temel sorun kabul ettiği kamu sektörü borçlanma gereksinimini (PSBR) düşürmeye yardımcı olmuştur.

İngiltere'de uygulanan özelleştirme programının bazı olumlu etkileri de olmuştur. Bu olumlu etkiler şöyle özetlenebilir:

(a) Eldeki verilere göre, özelleştirme sayesinde, özellikle mahalli idarelerin "çöp toplama" hizmetlerindeki verimlilik ve etkinlik önemli ölçüde artmıştır.

(b) Özelleştirmenin bütçe açıkları ve ulusal borçlar üzerinde olumlu bazı etkileri olmuştur. British Gas'ın özelleştirme yoluyla satışından elde edilen satış tutarı £12 milyara ulaşmıştır ve bu rakam 1986-87 yılı bütçe harcamalarının %4'üne tekabül etmiştir. Aynı şekilde, British Telecom'un satışından elde edilen gelir hükümetin bütçe açıklarını ve ulusal borçlarını azaltmak amacıyla özelleştirmeyi bir araç olarak kullanma isteğini güçlendirmiştir.

(c) Hisse sahiblerinin sayısında gözlenen düşmelere rağmen, özelleştirme ile hisse sahibi olan işçi sayısında önemli artışlar olmuştur. Çok büyük özelleştirmelerde, işçilerin %90'nın hisse senedi sahibi olabildiği ve özelleştirmeden sonra, o kuruluş hisselerinin %10'unun işçilerin eline geçtiği saptanmıştır. (Letwin : 1988 :47) Bu arada, halka yapılan satışlarda İngiliz hükümeti işçiler için özel teşvikler sağlamış ve 30 kadar kuruluş, yöneticiler ve işçiler tarafından satın alınmıştır.

(d) İngiltere'de özelleştirmenin en büyük etkisi daha çok sermaye piyasası üzerinde olmuştur. Menkul kıymetler borsası kanalıyla,

hisse senedi satışlarının tabana yayılması önemli ölçüde sağlanmıştır. Örneğin, 1979 yılında 2 milyon olan hisse senedi sahiplerinin sayısı 1989'da, 9 milyona ulaşmıştır. Ayrıca, İngiltere'de 1980 yılının başı ile 1987 yılının Ağustos ayı arasındaki sürede, Londra menkul kıymetler borsasındaki toplam kapitalizasyon %700 oranında artarken, aynı dönem içinde New York borsasındaki artış sadece %230 oranında gerçekleşmiştir. (Letwin: 1988 :49).

(e) Son olarak telefon ve gaz gibi, büyük kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve su ve elektrik kuruluşlarının da, özelleştirme gündemine girmesi ile birlikte, devletin "regülasyon" politikası üzerindeki tartışmalar daha da yoğunlaşmıştır. Bilindiği gibi, İngiliz hükümeti, telefon ve kominikasyon (BT), tabii gas (BG) ve hava meydanları (BAA) işletmelerinin özelleştirilmesinde çeşitli fiyatlandırma formülleri geliştirerek, izlenecek ortalama fiyatların girdi maliyetlerinde meydana gelecek artışları göz önünde tutarak genel perakende fiyat endeksine (RPI) bağlanmasını şart koşmuştur. Dolayısıyla, özelleştirilen tekelleri kuruluşların keyfi fiyat yükseltmeleri önlenmiş, verimli ve etkin bir şekilde üretim yapmalarını temin için fiyatlarını ortalama fiyat endeksinin altındaki bir oranda $[(RPI-x)]$ formülü kullanılmıştır] artırımlarına izin verilmiştir.(2)

2.1.3. İNGİLTERE'DE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASININ ETKİLERİ VE SORUNLAR

İngiltere gibi, sofistike ve gelişmiş bir finansal sistem ortamında dahi, kamu kuruluşlarına ait hisselerin satışından önce, piyasa değerlerinin tespiti problemi ortaya çıkmıştır. Değer belirlemede karşılaşılan güçlüğü etkileyen faktörlerin başında, kuruluşun ölçeği, özelleştirilen işletmenin çalışacağı piyasanın yapısı ve özelleştirmeyi izleyen regülasyon denetiminin etkileri gelmektedir. Kuşkusuz, kamu varlıklarının piyasa değerinden düşük değerlendirilmesi hazineye ve vergi ödeyenlere büyük bir gelir kaybı teşkil eder. Sermaye piyasasının ve özel

(2) OFTEL'in genel direktörü, Birleşme ve Tekeller Komisyonu ile işbirliği yaparak fiyat kontrol sistemini uygulamak zorundadır. $(RPI-X\%)$ formülünde BT, servis fiyatlarını her yıl %3 oranında, 5 yıl süreyle düşürmek zorundadır. X Parametresi, 1989 sonunda tekrar BT ile hükümet arasında görüşülerek tesbit edilmiştir. Anılan Regülasyon formülü verimliliği arttırıcı içsel bir teşvik unsurunu kapsamıştır. Aynı şekilde, British Gas'da da, OFGAS direktörü tüketicileri korumak amacıyla gaz fiyatlarını perakende fiyat endeksi (RPI) eksi verimlilik artışı primi artı ortalama gaz maliyetlerindeki artış primi kadar artabileceğini kurala bağlamıştır. Bkz. Vickers and Yarrow (1988) ve Swann (1988:272)

sektörün fazla gelişemediği az gelişmiş ülkelerde, kamu varlıklarının sağlıklı değerlendirilmesi daha da zordur.

İngiltere'de halka satış yoluyla yapılan özelleştirmede bazı sorunlar yüzeye çıkmıştır. Örneğin, 1982'de Amersham International'ın (radionics firması) satışında hisse senetlerine olan talep 25 kat fazla olmuştur. İlk aşamada satıştan elde edilen gelir £ 64 milyondur. Daha sonraki satışlarda, %30 oranında iskonto sağlanmış ve sonunda orijinal hissedarlar hisselerini büyük kuruluşlara satarak önemli karlar elde etmişlerdir. (Hemming ve Mansoor : 1988 : 7)

İngiltere'de özelleştirmenin sermaye ve hisse senetlerini tabana yayma konusunda başarısı, çelişkili bazı görüşlere yol açmıştır. Diğer önemli bir sorunda, hisse senetleri alımlarını özendirmek için sağlanan teşviklerin, hızlı satışları önlemedeki etkinliği araştırma konusu yapılmıştır. Uygulamada, İngiliz hükümetleri kamu varlıklarının satışında teşvikler sağlamışlar ve küçük yatırımcıların geniş katılımını tercih etmişlerdir. Verilere göre, İngiltere'de hisse senedi sahibi olan özel kişilerin oranı, Almanya, İsveç, ve A.B.D'den çok daha düşük seviyede kalmıştır. Örneğin, 1985'de İngiltere'de bu oran %40 iken, Almanya ve A.B.D'de %70 dolayında olmuştur. (Mayer and Meadowcroft : 1985 : 43).

İngiltere'de hisse senetleri değer belirlemede izlenen düşük fiyat, hisse senedi sahipliğini arttırmak ve tasarrufların sermaye kayıplarını azaltmak için açık bir politika olarak uygulanmıştır. Vickers ve Yarrow'a (1988 :178) göre, özellikle hisselerin çoğunun halka satış yoluyla satılması halinde, düşük değerlendirme kaçınılmazdır. Dolayısıyla, kısmi satışın başlangıçta izlenmesi düşük değerlendirme ölçüsünü azaltacak ve daha önceden gelişmiş bir sermaye piyasası yaratmaya da yardımcı olacaktır.

Bununla beraber, İngiltere'de kamu varlıklarının, düşük değerlendirilmesi ve satış maliyetlerinin oldukça yüksek olması uzun süre tartışılmıştır. Açıklandığına göre, hisselerin düşük değerlendirmesinden dolayı hazineye ve vergi ödeyenlere yüklenen zararın, BA (British Airways) örneğinde £ 300 milyonu bulmuştur. Ancak, işçi sendikaları kongresi tarafından iddia edildiğine göre, vergi mükelleflerinin kaybı, yapılan yedi satışta £ 14 milyar dolayındadır. (Ramanadham : 1988 : 97).

Buna karşı olan görüşe göre ise, eğer özelleştirme, satılan kuruluşların iç verimliliği ve karlılığını iyileştirirse, o zaman bu kuruluşların devlet sektörü elinde kalması halinde yaratılması olası gelir akımından daha yüksek bir gelir sağlayabilir. Ayrıca, özelleştirmenin sermaye piyasasında fon akımlarını etkilediği görülmüş ve özel sektör için sermaye maliyetini de arttırmıştır. Bu görüş çok kez ileri sürülmüştür.

İngiltere'de hisse senedi satışının tabana yayılması için bazı vergi avantajları sağlanmıştır;

(i) British Gas (gaz) ve British Telecom (telekomünikasyon) örneklerinde, kişilere "free Vouchers" sağlanarak, telefon ve gaz faturalarına karşın kullanılmasına izin verilmiştir. Ancak buradaki temel kural bu hisselerin uzun süre elde tutulmasıdır. British Gas'ın satışı esnasında hisse satın alan, her 400 hisse için £40 (vergisiz) değerinde "voucher" kazanmıştır. (Vickers ve Yarrow : 1988 : 176)

(ii) İngiltere'deki özelleştirmede küçük yatırımcılar özendirilerek, iki taksit halinde ödeme yapmalarına olanak sağlanmıştır. Ayrıca işçilerin hisse senedi sahibi olmalarını teşvik için bazı özel uygulamalar da gözlenmiştir. Örneğin, British Telecom'un özelleştirilmesinde, £ 70 değerinde hisseler parasız verilmiştir. Buna ek olarak, işçiler £ 300'la sınırlı olmak üzere her iki hisseyi satın almaya yetkili kılınmıştır. (Swann : 1988 : 269) Ayrıca, halka satışlarda işçiler tercihli tahsislerden yararlanmışlardır. (Oakeshott : 1985 :33)

(iii) Öte taraftan, küçük hisse sahiplerine sağlanan diğer bir yarar da "ücretsiz ikramiye hisseleri"ne hak kazanmaktır. Bu ikramiyeli hisse hakkı, üç yıl sonra £10 dolayında olmaktadır. "Karşılıksız ikramiye hisseleri" uygulaması özellikle BT (telefon), BG (gas sanayii), BA (İngiliz havayolları) ve TSB (Trustee Saving Bank)ın özelleştirmesinde söz konusu olmuştur. (Vickers ve Yarrow : 1988 : 177)

Son olarak, kişilere ait hisse senedi planlarının (personal equity plans) ve emeklilik planlarını geliştirmek için bazı ek tedbirler önerilmiştir. Birinci plana göre, kişilere yılda £ 2400'a kadar yaptıkları yatırımlarda hisse senedi havuzuna (pool of equities) giren hisseler için temin edilen temettü ve sermaye kazançları üzerinde "vergi muafiyeti" tanınmıştır.

İngiltere'de özelleştirme deneyiminde önerilen yukarıdaki tedbirler kişilerin uzun süre hisse senedi sahipliği sürdürmelerine yeterli olmamıştır. Dolayısıyla, ileri sürülen karşıt görüş şu olmuştur: satışa çıkarılan kamu varlıkları hisselerine düşük değer uygulaması veya vergi muafiyeti sağlamak yerine, diğer tasarruf türlerine tanınan özendirilmeleri kaldırmaktır. Örneğin, konut kredisi faizine uygulanan vergi muafiyeti, emekli sandığı fonları ve hayat sigortası şirketleri aracılığı ile yapılan dolaylı yatırımlara uygulanan vergi teşvikleri eleştiri konusu olmuştur.

2.1.4. İNGİLTERE'DE REGÜLASYON POLİTİKASI

İngiltere'de uygulanan regülasyon sistemi ve özelleştirme sonrasında özel tekellerin nasıl önleneyeceği konusu geniş şekilde tartışılmıştır. Açıkça görülmüştür ki, İngiltere'de hükümet birbirine ters düşen iki düşüncenin etkisi altında kalmıştır.

Birincisi, rekabete karşı korunan kuruluşlar özelleştirmede yüksek değerler sağlayacaktır. Öte yandan ise, eğer kamu kuruluşları, rekabet koşulları sağlanırsa daha verimli kullanılmış olacaktır. İlginç olan nokta şu ki, muhafazakar parti kamu kuruluşlarında eleştiri konusu olan düşük verimliliğin sebebi olarak bu kuruluşlara sürekli sağlanan "himayeci" politikaları göstermiştir.

İngiltere'de özelleştirilmenin uygulama aşamasında, bazı liberal politikalar izlenmiştir, ancak serbest rekabet için gerekli koşullar getirilememiştir. Bunun bazı örnekleri aşağıda verilmiştir:

(i) 1984 Telekom yasasına göre (Telecom Act of 1984), British Telecom'un özelleştirilmesi için hükümete yetki verilmiştir. Bu amaçla BT, diğer telekomünikasyon hizmet arzı yapan firmalarla eşit koşullara sokulmuş ve sonunda bu işlevi için lisans sağlanmıştır. O zaman yapılan eleştirilere göre Ticaret ve Sanayi Bakanlığı rekabet yaratmak için gerekli yetkiye sahip olduğu halde, bunun yerine BT'ye 25 yıllık bir lisans sağlanmıştır. Bilindiği gibi, İngiltere'de bugün British Telecom ile rekabet eden tek kuruluş Mercury telekomünikasyondur. (Mercury, özelleştirilen Cable and Wireless firmasının bir yan kuruluşudur.)

British Telecom'a nazaran küçük olan Mercury İngiltere'de birçok kenti birbirine bağlayan uzak mesafeli ek telefon sistemi kapasitesini yaratmak için (fibre optic cable alanında) yetki elde etmişti. (Swann : 1988 : 264). O sıralarda açıklandığına göre, Kasım 1990 yılına kadar da, ek lisans verilmeyecekti.

Bu arada, Profesör Beesley'in raporunda Telecom kapasitesinin bir bölümünün ileride satış gayesiyle kiralanması önerilmişti. Ancak Beesley raporunun sunduğu ileride sınırsız satış olanağı önerisi, hükümet tarafından reddedilmiştir. Böylece, mevcut kapasitenin kullanımı suretiyle rekabetin tesis edilmesi önlenmiştir. İlginçtir, hükümet, Mercury şirketinin bir süre daha gelişmesi için, zaman tanınması gerektiği düşüncesiyle red kararını savunmuştur. (Vickers ve Yarrow : 1988 : 230-239; Swann: 1988 : 264).

Özelleştirme amaçlarına aykırı da olsa, telekomünikasyon alanında rekabet tam olarak kurulamamıştır. British Telecom'un regülasyonu Telekomünikasyon Genel müdürünün (Director General of Telecommunications (DGT)) başkanlık ettiği Telekomünikasyon ofisi (OFTEL) tarafından yerine getirilmiştir. Bu anlaşmaya göre, genel direktör lisansların süresini ve koşullarını değiştirme hakkına sahiptir, ancak diğer konularda Tekel Komisyonunun (Monopolies and Mergers Commission) onayını temin etmek mecburiyetindedir. (Swann : 1988 : 270). Profesör Littlechild (1981) tarafından geliştirilen (RPI-x) formülü ile British Telecom'un bazı hizmetler için fiyatlarını yıllık %3 oranında düşürmesi zorunluluğu getirilmiştir. Yukarıda sözü edilen regülasyon formülü, 5 yıllık bir süre için geçerli olmuştur ve "x"

paşametresi de, 1990 başında BT ile hükümet arasında yapılan görüşmelere göre yeniden belirlenmiştir. Bu regülasyon formülünün, artan verimliliğin gerçekleştirmesinde iç bünyesel bir teşvik yaratması beklenmiştir.

(ii) Aynı şekilde, British Gas (BG) örneğinde OFGAS direktörü tüketicileri korumak amacıyla gaz fiyatlarını, perakende fiyat endeksi (RPI) eksi verimlilik artışı primi artı ortalama gaz üretimi maliyetlerindeki artış primi kadar arttırabileceği ilkesi benimsenmiştir. (Swann : 1988 :272). Bilindiği gibi, İngiltere'de hükümet British Gas'ı tam bir bütün olarak satmayı tercih etmiştir; oysa karşıt görüşü savunan iktisatçılar (Hammond, Helm ve Thompson: 1985 :1-20) BG'nin bölgelere ayrılarak satılmasını önermişlerdir. Böylece, British Gas'ın tüm olarak özelleştirilmesi, mevcut firmanın gaz piyasasına yeni firmaların serbestçe girişini önleyerek tekel gücünü arttırmıştır. British Gas'ın özelleştirilmesi örneğinde, gaz piyasasında rekabeti tesis etme fırsatı kaçırılmıştır.

BG'de uygulanan regülasyon düzenlenmesinin hafif olduğu ve hükümetin British Telecom'dan daha güçlü bir tekel yarattığı ileri sürülmüştür. Hatta, OFGAS'ın OFTEL'e göre daha az regülasyon yetkisine sahip olduğu görülmüştür. (Vickers ve Yarrow : 1988)

(iii) British Airways (BA)'in özelleştirilmesi sırasında bilet ücretlerinin belirlenmesi ve hava hatlarının dağıtım konusu önemli tartışmalara yol açmıştır. Gerçekten özelleştirme BA firmasına yerel hava hatlarının en önemlilerini garanti etmiştir. Sivil Havacılık Teşkilatı (Civil Aviation Authority-(CAA)) 1984'de daha geniş rekabeti savunmuş ve 1980 Sivil Havacılık yasasına göre ilk kez regülatörün hava hatlarının tahsisinde rekabetin sağlayacağı avantajların göz önünde tutulmasını istemiştir. (Swann : 1988 : 265) British Airways'ın özelleştirilmesi esnasında British Caledonian (British Midlands) ve sivil havacılık teşkilatı hava hatlarının yeniden dağıtımı için hükümete baskı yapmışlardır. Ancak bu istek, BA şirketi ve hükümet tarafından büyük tepki görmüştür. Aslında bu tepkinin açık nedeni şudur; daha önce elinde tuttuğu hava hatlarından yoksun olan BA'nın özelleştirme esnasında alıcılara daha az çekici olma endişesiydi. Dolayısıyla, İngiltere'de bazı yorumcular "BA'nın satışı esnasında sadece hava yolları şirketi değil, aynı zamanda regülasyon'da satılmıştır" iddiasında bulunmuşlardır. (Ashworth ve Forsyth : 1985 :22)

2.1.5. İNGİLTERE'DE SON GELİŞMELER

İngiltere'de hazine £ 5 milyar (\$ 9.5 milyar) dolayında bir kaynağı gelecekteki birkaç yıl içinde sağlamayı tasarlamaktadır. Ayrıca 1992 yılında öngörülen £ 8 milyar tutarındaki özelleştirme gelir hedefinin £ 1 milyarlık bölümü de sağlanmıştır. (The

Economist, 1992 :39) Hazine, 1992-93 yılları için büyük çapta yeni bir özelleştirme programlamadığı halde, bu geliri temin etmeyi planlamıştır. Temmuz 1992 yılında Scottish Electricity (İskoç Elektrik Kurumu) nın satışından £ 1.4 milyarlık bir gelir sağlanmıştır. Diğer iki gelir de British Telecom hisse senetleri satışlarından elde edilen ödemelerdir ve bu değer £ 3.6 milyar dolayında olmuştur. Diğer bir gelirden, £ 1.5 milyar tutarında bölgesel elektrik işletmelerinin (Regional Electricity Board) hisse senedi satışlarından elde edilen kaynaktır. (The Economist : 1992 :39)

İngiltere'de açıklandığına göre, Hazine 1980-81 / 1991-92 döneminde £ 37 milyar tutarında özelleştirme geliri sağlamayı planlamıştır, ancak sonuçta bu rakam £ 41 milyarı bulmuştur. Bu dönemde 46 kadar büyük çapta özelleştirme olmuş ve bir seri küçük işletmelerin özelleştirmeleri gerçekleşmiştir. Devlet elindeki sanayiler (nationalised industries) 1979'da, milli gelirin (GDP), % 9'unu oluşturmuş ve bu oran 1990'da % 3'e düşmüştür (The Economist : 1992 : 39). Bu süre içinde, gaz, elektrik, su, telekomünikasyon ve hava yollarının hemen hepsi özel sektöre transfer edilmiştir. Bu meyanda, 1 milyon civarında işçi de devredilmiş oldu.

Hazinenin son yaptığı tahminlere göre, İngiltere'de özelleştirme gelirinin 1993-94'de £ 5.5 milyara düşmesi ve 1994-95 yılında da, £ 1 milyar dolayında olması beklenmektedir.

İngiltere'de özelleştirmenin sınırına yaklaşıldığı çok kez ifade edilmiştir. Ancak, bu görüşlere rağmen, hükümet 33 özel sektör firmasında halen hisse sahibidir ve bu hisselerin kolayca satılabileceği belirlenmiştir. Devlet hisselerinin çoğunluğu küçük çaptadır. Örneğin, devletin British Gas'a ait £ 200.000 değerindeki hisseleri bu kategoridedir. Bununla beraber, devletin üç büyük firmada National Power (£ 1.2 milyar), Power-Gen (£ 800 milyon) ve British Petroleum (£ 277 milyon)'daki hisseleri büyük ölçektir. (The Economist : 1992:39)

İngiltere'de hükümetin geri kalan devlet kuruluşlarının satışından büyük gelir sağlaması olası değildir. Çok tartışmalı olan British Rail (Devlet Demir Yolları) ve British Coal'ın (Devlet Kömür İşletmeleri) özelleştirmesinden büyük kaynak sağlanması da çok iyimser bulunmuştur. Zira, Temmuz 1992 yılında, British Rail'le ilgili özelleştirme planlarının açıklanmasına rağmen, bakanlar British Rail'in toptan satışından ve transferinden vazgeçmiştir. Bunun yerine, bazı demiryolu hizmetlerinin, örneğin, taşıma (freight) hizmetlerinin, tamamen satışı kararlaştırılmıştır. Diğer demiryolu hizmetleri (yolcu taşıma gibi) özel firmalara kiralama hakkı (franchise) kullanılarak satılacaktır. Büyük eleştiriler ve tepkiler sonunda British Rail, demiryollarını elinde tutmayı sürdürecektir. Böylece sadece taşıma hizmetlerinin satışından, büyük çapta gelir sağlanması mümkün değildir. Zaten BR (Devlet Demiryolları işletmesi) 1991 yılında £ 144 milyon tutarında önemli bir zararla karşılaşmıştır ve bu hükümetin bu kuruluşa £ 1 milyar dolayında

subvansiyon sağlamış olmasına rağmen böyle sonuçlanmıştır. (The Economist : 1992 : 40).

Buna karşın, çok çetin politik direnmelere ve işçi sendikalarının tepkisine yol açmasına rağmen British Coal (BC) (Devlet Kömür İşletmeleri)'un özelleştirilmesi önerisi, 1992 sonlarına doğru yapılmıştır. Aslında, birçok kömür madenlerinin kapatılması ile karşı karşıya kalan British Coal, 1991 yılında £ 80 milyon değerinde kar sağlamıştır ve 1992 yılı içinde de daha iyi sonuçlar elde edilmiştir. Bununla beraber, BC'nin kar etmesi, elektrik jeneratörleri (electricity generators) ile yapacakları elverişli uzun vadeli sözleşmelere bağlıdır. Dolayısıyla, İngiltere'de kömür ocaklarını satın alma potansiyeli olan firmaların ortaya çıkması biraz kuşkuyla gözükmektedir.

Geri kalan diğer kamu kuruluşları London- Transport, British Waterways (deniz yolcu taşıma) ve Caledonian Mac Brayne (İskoç deniz işletmesi) zarar eden kuruluşlardır ve hükümetin sağladığı grant'lardan yararlanmaktadır. Bu arada, hükümet güvenlik endişesiyle nükleer elektrik jeneratörlerin özelleştirilmesinden vazgeçmiştir.

İngiltere'de posta hizmetlerinin (Post-office) özelleştirilmesi ise ilginç bir gelişme göstermiştir. Post-Office 1991-92 yılında £ 247 milyon tutarında kar sağlamıştır. Margaret Thatcher kamu oyunun Kraliyet posta hizmetinin (Royal-Mail) özelleştirilmesine tepki göstereceğini düşünerek özel sektöre satışına karşı gelmiştir. Kendisi politikadan ayrılınca, post-office'teki üst düzey yöneticiler John Major hükümetinin Posta hizmetinin bir bölümünü veya tamamını satacağını ümit etmiştir. Ancak bakanlar bu konuda acele bir karara gerek duymamıştır. Bununla beraber, sadece post-office'in koli (parcel carrying) taşıma hizmeti işletmesinin özelleştirilmesi için bazı eğilimler ortaya çıkmıştır.

Bu gün İngiltere'de Hazine'ye finansal sekreterlik yapan ve halen özelleştirmeden sorumlu bulunan Stephen Dorrell, hazineye kaynak sağlamaktan daha çok, etkinlik ve verimlilik ile ilgilenmektedir. Bu arada devlete ait bazı hizmetlerin ve özellikle, sağlık hizmetlerinin dokunulmaz olduğunu vurgulamaktadır. Buna karşın, daha çok sayıda belediye konutlarının (Council Houses) satışından yanadır.

Dorrell, büyük özelleştirmelerin sona erdiğini ve sınıra gelindiğini ifade etmiştir. Buna rağmen Ulusal Hesaplar Kayıtları incelendiğinde, merkezi hükümetin varlıklarının değeri £ 113 milyar ve mahalli idarelere ait varlıkların değeri de £ 246 milyar dolayındadır (The Economist : 1992 : 40). Dolayısıyla, İngiltere'de Hazine'nin ileride bu varlıklara da el atması ve bir kısmını özelleştirme kapsamına alması kuvvetle muhtemeldir.

2.2. FRANSA

Fransa'da muhafazakar koalisyon hükümetinin 1986'da yönetime gelmesi ile birlikte, sosyalist hükümetlerin geçmişte izledikleri politikalar CHIRAC hükümeti tarafından rededilmiştir. Yeni hükümetin 1986 yazında açıklanan programı özelleştirmeyi de kapsamına almıştır. Onu izleyen bir kaç yıl içinde, 65 kadar devlet kuruluşunun özelleştirilmesi önerilmiştir. Bu kuruluşların tahmin edilen değerleri £ 30 milyar ile £ 50 milyar arasında belirlenmiştir. (Pirie : 1988 : 297).

Özelleştirme kararnamesi, Cumhurbaşkanı Francois Mitterand tarafından veto edilince, bu kez 31 Temmuz 1986'da ulusal meclisten kanun şeklinde çıkmıştır. Ekonomiden sorumlu bakan Edouard Balla'dur, özelleştirme programından sorumlu olarak ilk aşamada özelleştirilecek üç kuruluşu belirlemiştir. Bunlar, cam sanayiinden Saint-Gobain, banka grubu olan Paribas ve sigorta grubu olan Assurances Generales de France (AGF) dir.

Saint-Gobain'in hisse senetleri satışı (Aralık 1986'da) büyük bir başarı sağlamıştır. £ 637 milyon tutarındaki hisse senedi ihracı 14 misli bir taleble karşılaşmıştır. Anılan firmanın hisselerini 15 milyon kişi satın aldı ve bu rakam Fransa'daki bütün diğer firma hissedarlarından fazlaydı (Pirie : 1988 : 298) Paribas'ın borsada satışı iyi bir başlangıç oluşturdu ve medya grubundan Havas ile televizyon istasyonu olan TV 1'de özelleştirilmesi hızla yapılacak adayların arasına girdi. Paribas'ın satışını daha sonra Societe Generale ve Suez grubu'nun özelleştirilmesi izlemiştir. Böylece, Fransa'da en büyük 6 devlet bankasının yarısı Ekim 1987'den önce tamamen satılmıştı.

Ocak 1987'de kanunlaşan özel emeklilik yasası ve Fransız bütçesinde açıklanan vergi indirimleri özelleştirme hamlesinde yardımcı olmuştur. Fransa'daki özelleştirme kapsamına (önceki sosyalist hükümetler döneminde) devlet otomobil üreticisi olan Renault firmasına ait bir seri varlıkların ve özellikle Champs Elysee'deki prestijli ofislerinin Renix firmasına transfer edilmesine kadar bir çok devlet varlıklarının satışı girmiştir. Ayrıca, Toulouse kentine yakın olan elektronik komponent işletmesinin Amerikan Bendix firmasına satışı da gözlenmiştir. (Pirie : 1988 : 298)

Fransa'da yeni hükümetin başlattığı 1987 özelleştirme kampanyası süratle ilerlemiş ve etkileri yalnız ekonomi üzerinde olmamış, aynı zamanda Fransız toplumunun ve yatırımcıların eğilimleri üzerinde de etkili olmuştur.

Fransa'daki özelleştirmede özellikle 1986-88 döneminde iki satış metodundan yararlanılmıştır; halka satış (tender price) ve özel firmalara direkt piyasa dışı satış (non-market sales). Bu iki tekniğin seçiminde göz önünde tutulan husus hisse senetleri fiyatlarının nasıl belirlendiğidir. En son çare olarak, hisse

fiyatları özelleştirme komisyonu tarafından minimum fiyat belirlendikten sonra, Maliye Bakanlığı tarafından saptanmaktadır. (Andreff : 1991 : 9)

Özelleştirme amacıyla kurulan Özelleştirme Komisyonu, 7 üyeden oluşmaktadır ve bu komisyonda devlet konseyinden bir üye, Gelirler Genel Müdürü, bir Ticaret ve İş Hukuku profesörü, Saint-Gobain'ın başkanı ve iki banker üye görev yapmaktadır. Komisyon'da görev yapan bu üyeler beş yıllık bir süre için atanmışlardır.

Fransa'daki özelleştirme uygulamasında, Maliye ve Özelleştirme Bakanlığı, özelleştirilen kuruluşlar için özelleştirme komisyonu tarafından önerilen minimum fiyatın üzerinde, fakat borsada belirlenecek denge fiyatından daha düşük bir satış fiyatını seçmiştir. Özelleştirilen her firma örneğinde, hisse senedi talebi borsadaki arzı aşmıştır ve neticede her aday için kısıtlama konulmuştur. Örneğin, Saint-Gobain'ın (cam sanayi) özelleştirilmesinde hisse senedi talebi Fr.61.6 milyona yükselmiştir, oysa hisse senedi arzı Fr. 10.8 milyon seviyesinde kalmıştır. (Andreff : 1991 : 10). İfade edildiğine göre, Fransız özelleştirmesindeki başarının başlıca sebebi hisse senetleri fiyatlarındaki indirimdir.

Fransa'daki özelleştirme programının kapsamına giren başlıca kuruluşlar arasında banka, sanayi kuruluşları ve finansal tröstler vardır. 24 Kasım 1986 ile 27 Ocak 1988 tarihleri arasında, 14 büyük sanayi, banka ve finansal tröst özelleştirilmiştir. Tablo 1'de görüldüğü gibi, bu dönemde Saint-Gobain, Paribas, Sogenal, BTP (Banque Du Batiment et des Travaux Publics) BIMP (Banque Industrielle et Mobilier Privée), CCF (Credit Commercial de France'), CGE (Compagnie Generale d'Electricite'), Havas, Societe Generale, TF1 (TV Channel), Suez ve Matra gibi kuruluşlar özelleştirilmiştir. Fransa'da ki şu özelleştirmede göze çarpmaktadır:

a) Açıkça görülmektedir ki, bazı sanayi kuruluşlarına ek olarak kamu bankaları, elektrik kurumu ve televizyon şirketleri öncelikle özelleştirme programına alınmış ve özel sektöre transferi gerçekleştirilmiştir.

Fransa'da özelleştirme programındaki ikinci bir özellik de satış metodunda görülen çeşitliliktir. Örneğin, 12 büyük firma halka satış yolu ile satılırken biri piyasa dışı satışla ve biri de devlet kararı ile satılmıştır. Onbeşinci firmada ulusal "Caisse Nationale de Credit Agricole", (Ulusal Tarım Kredi Bankası), bölgesel ve mahalli bağlı kuruluşlara satılmıştır. (Andreff : 1991 : 10). Yukarıda sözü edilen 14 büyük kuruluş özelleştirildiği zaman, bu devlet kuruluşları 1082 kadar ticari, sanayi ve finansal kuruluşu kontrol ediyor ve hemen hemen 333.000 işçiye istihdam sağlıyordu. Andreff'in (1991 :10-11) açıklamasına göre, özelleştirilen varlıkların değeri 125 milyar franka ulaşmıştır. Başka bir tanımlamaya göre, 14 ay içinde genel de 1359 devlet kuruluşu ve bağımlı şirket özelleştirilmiştir.

b) Fransız özelleştirmesinde gözlenen ikinci özellik, tasarrufçu davranışındaki dramatik gelişmedir. Aslında, bu olumlu değişim sosyalist hükümetin Fransız finansal piyasasını "deregüle" ettiği 1984 yılında başlamıştı. Özelleştirme Fransa'da yaygın hisse senedi sahipliğine önemli bir hız getirmiştir. İfade edildiğine göre, Fransa'da 16.6 milyon Fransız tasarrufçu 12 kamu kuruluşundan (halka satış metodu ile) hisse senedi satın almışlardır. (Andreff : 1991 :11). Ayrıca yeni hisse sahiplerinin %80i hisse senetlerini uzun süre elde tutma eğilimi göstermişlerdir.

c) Fransa'da Devlet bütçesi, özelleştirme dolayısıyla, 31 Ağustos 1989'da Fransa 81.7 milyar Frank gelir temin etmiştir. İlginç olan nokta şu ki, özelleştirmeden sağlanan kaynak diğer devlet kuruluşlarının sermaye artışında veya kamu borçlarının ödenmesinde kullanılmıştır.

d) Denebilir ki, Fransız özelleştirme deneyimi bir ölçüde başarılı olmuştur. Ancak, düşük değerlendirme (underpricing) sonucunda hisse sahibi yatırımcıların önemli karlar sağladığı gerçeği göz ardı edilmemelidir. Bu da şunu gösteriyor ki, özelleştirmenin yönetimde etkinlik hedefi ile mülkiyeti tabana yayma hedefi arasında ciddi bir çelişki bulunmaktadır.

Tablo 2.2.1 Fransa'da Özelleştirilen Kamu Kuruluşları (Tender-Offer)

Kuruluşlar	Satış Tarihi	İşçi Sayısı	Hisse Satış Fiyatı	Toplam Satış Tutarı	Satış Fiyatı 1	Satış Fiyatı 2	Satış Fiyatı 3
				(Milyar Fr)			
Saint-Gobain (Cam Sanayi)	24.11.1986	140.000	310	6.300	369	415	414
Paribas (Banka Grubu)	19.01.1987	28.400	405	6.100	480	320	300
Sogenal	09.03.1987	3.000	125	600	225	94	104
BTP (Banka)a	06.04.1987	420	130	100	176	138	128
BIMP (Banka)b	21.04.1987	400	140	100	170	188	194
CCF (Banka)c	27.04.1987	12.500	107	1.700	125	107	114
CGE (Elektrik K.)	11.05.1987	240.000	290	8.000	323	215	229
Havas (Medya Grup)	25.05.1987	15.000	500	1.100	540	409	515
Societe Generale (Banka)	15.06.1987	43.000	407	9.100	432	299	299
TF1 (TV İstasyonu)	29.06.1987	1.500	165	1.200	178	170	185
Suez (Banka Grubu)	05.10.1987	16.900	317	6.500	261	279	240
Matra	20.01.1988	28.000	110	400	123	-	136

Kaynak: Andreff, W (1991:14); ve Bizaguet (1988)

(a) Banque du Batiment et des Travaux public

(b) Banque Industrielle et Mobilier Privée

(c) Credit Commercial de France

(d) Compagnie Generale d' Electricite

(e) TV Channel

- Fiyat 1. Hisselerin kote edildiği ilk günlük piyasa değeri
- Fiyat 2. 1987 sonundaki değer
- Fiyat 3. 15 Mart 1988'deki piyasa değeri

Fransa'da hisse sahiplerinin büyük bir çoğunluğu "uyuyan ortaklar" olarak davranmaktadır; özelleştirilen kuruluşlar yönetimine karışmamaktadırlar. Hatta, bu tür hissedarlar genel kurula da devam etmezler. Bugün, Fransa'da milyonlarca hissedara rağmen, özelleştirilen kuruluşların yönetimi, "çekirdek hissedarlar" grubu tarafından monitör edilmektedir.

Dünya borsa krizi (1987) her ülkede olduğu gibi, Fransa'da da özelleştirme programının hızını yavaşlatmıştır. 1987'den sonra sadece MATRA firması özelleştirilmiştir. Ayrıca, Fransa'da sermaye piyasası ve borsanın gelişmesi özelleştirmenin başarılı olmasının önemli koşuludur. Fransa'daki borsanın İngiltere'deki sermaye piyasası ölçüsünde ve derinliğinde geliştiğini söylemek biraz zordur.

Özelleştirme amaçlarından biri olan sermayenin tabana yayılması ilkesi Fransa'da tam olarak gerçekleşmemiştir. Fransa'daki özelleştirme denemesinde "kor-hissedarların" önem kazanması, bu amaca ters düşmüştür. Ayrıca, "kor hissedarların" seçiminde ve oluşmasında Fransız Maliye ve Özelleştirme bakanı çok eleştirilmiştir. Herşeyden önce özelleştirmede yatırımcılar arasında yeterli ölçüde çeşitlilik sağlanamamıştır. Hatta o yıllarda Bakan olan Balladur, özelleştirilen yeni firmalardaki "hard-core" grubunun içine atadığı, siyaset arkadaşları nedeniyle çok eleştirilmiştir. (Andreff: 1991 :13)

Bununla beraber sosyalist muhalefet partisinin görüşüne göre özelleştirme gelişen ve kendi kendini güçlendiren bir olgu olmuştur.

Son olarak, Fransa'daki özelleştirme denemesinde ilginç bir gelişme daha meydana gelmiştir; bu da şudur; özellikle 1987 yılından sonra, menkul kıymetler borsasında hisse senedi satışı ile özelleştirilen Saint-Gobain, Société Générale ve Havas'ın toplam hisse senedi stokunda geride kalan kamu kuruluşlarının ağırlığı artmıştır. Başka bir deyişle, ilk özelleştirilen kuruluşların "kor-hissedarları" gurubundaki birçok hisseler devlet kuruluşlarına satılmıştır ve aslında bu kuruluşlar da özelleştirilecek firmalar listesindeydi. Bu sondaki kamu kuruluşlarının satışı yapıldığı zaman, ilk özelleştirilen firmaların özelleştirilmesi daha da güçlenmiştir. Bakan Balladur'dan sonra göreve gelen Bakan Bérégovoy, Sosyalist Maliye Bakanı (Mayıs 1988'den sonra) olarak böyle verimli bir uygulamayı sürdürmüştür.

Yukarıda özetlenen Fransız tipi özelleştirme politikasının özelleştirmeyi tepeden yapmayı amaçlayan Doğu Avrupa ülkelerinden Macaristan, Polonya ve Çekoslovakya'daki karar-alıcı yöneticilere ilginç gelebileceği söylenebilir.

Fransa'da yeni özelleştirilen kamu kuruluşlarının hisse senetleri 5 ana gruba ayrılmıştır:

(a) Toplam hisselerin %20'si, uluslararası menkul kıymetler borsasına sunulmuştur. Bu uygulamanın amacı yabancı hissedarların firma yönetimini ele geçirmelerine engel olmaktır. Devlet "altın hisse" sahibi olmak şartı ile, diğer hisseleri kontrol etme yetkisini sürdürmektedir (örneğin, varlıkların satışında ve firma birleşmelerinde). "Altın hisse" tutma yöntemi, özellikle HAVAS ve MATRA şirketlerinin özelleştirilmesinde kullanılmıştır.

(b) Fransa'da asgari %10'luk bir hisse tercihlili bir fiyat üzerinden, o işletmedeki ücretlilere tahsis edilmiştir. İşçilerden gelen talep çok yüksek olduğu için ücretlilerin hisse talebine kısıtlama (rationing) getirilmiştir. İşçiler, kendi hisseleri için, herkese sunulan "tender" fiyat üzerinden hisse sahibi olabilmektedir.

(c) Çok ilginç bir kategori ise "stable shareholders" adı verilen çekirdek bir grup olmuştur. Kamu kuruluşlarının ihale (tender) ile satışında, hisse senetlerinin fazla dağılmasını ve yaygınlaşmasını önlemek için bu kor grup (hard-core), yöneticileri monitör edebilmekte ve arzu edilmeyen el değiştirmeleri (take-over) engelleyebilmektedir. Bu kor hissedarlar grubu toplam hisselerin %15 ile %30'una sahip olabilmektedir. Bu tür hisselerin kor gruba satılmasında borsa fiyatından farklı bir değer esas alınmaktadır. Ancak bu hisselerin fiyatları "tender" fiyatın biraz üstündedir. Bu kategorideki hisseler %2.5 ile %10 oranlarında bir artışa kadar ulaşmaktadır.

Önemli bir özellikte "hard-core" hissedarlar grubu belirli bir süre için (genelde 2 yıl) hisse senetlerini korumayı ve elde tutmayı taahhüd ederler. Ayrıca, hükümet tarafından mecbur edilen teknoloji ve ticari çerçevede yöneticilik yapmaları da şart koşulmuştur.

(d) Dördüncü grupta, hisse senetleri halka satış yoluyla (tender-price) Fransız vatandaşlarına ve ikamet eden kişilere satılmaktadır. Buradaki amaç hisse senedinin tabana yayılmasını sağlamaktır. Bir yıl içinde, yaklaşık 15 milyarlık hisse senedi talep edilmiştir.

(e) Beşinci grup hissedarları ise kurumsal yatırımcılar oluşturmaktadır. Bu hissedarların bazıları, "hard-core" grupta görev alabilirler ve bunların çoğu yeni özelleştirilen kuruluşların hisselerini almışlardır.

Denebilir ki, yukarıda özetlenen karma hissedarlar grubunun varlığı ve hisse fiyatlarının düşük tutulması, Fransız özelleştirme politikasının başarısında etken olmuştur. Diğer etken de Fransa'da, tasarrufların hisselerle dönüşmesidir.

2.3 İTALYA :

Bilindiği gibi, özelleştirme tartışması İtalya'da 1980'li yılların başında başlamıştır. Kamu Holdingleri Bakanı, kamu kuruluşlarının finansal ve yönetim durumlarına dikkati çekmişti. İtalya'da özelleştirme uygulaması, tüm çoğunluk hisselerin satışı veya azınlık hisselerin piyasada satışı şeklinde olmuştur. Devlet kontrolünün yeniden düzenlenmesi ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınması amaç olmuştur.

Açıkça ifade edildiği gibi, II. Dünya savaşı sonrası İtalya'da gözlenen devlet mülkiyeti alanının genişlemesi, özel sektör piyasalarının başarısızlığının direkt bir sonucu değildir; aksine ekonomik kalkınmayı ve dengeli gelişmeyi sağlamanın bir aracı olarak görülmüştür.

1950'li yıllarda devlet sektörünün varlığı büyük finansal gereksinim gösteren sektörleri desteklemek ve özellikle hizmet sektörünü (kamu hizmetleri ve enerji sektörü gibi) gelişmesini hızlandırmak için gerekli görülmüştür.

1962'de kamulaştırılan elektrik sanayii, ekonomik sistemi önemli bir şekilde etkilemiştir. Kuşkusuz, bu politika geniş çapta bir devletleştirme endişesine yol açmıştır.

1964-1975 döneminde, planlama hedeflerine uygun olarak kamu sektöründe önemli bir gelişme olmuştur. Bu meyanda, özellikle tarımın modernleştirilmesi ve Güney İtalya'da alt-yapı hizmetlerinin modernize edilmesi için devletin katkıları büyük olmuştur.

1966-70 programı uyarınca, kamu kuruluşları, program hedeflerinin gerçekleştirilmesi için bir araç olarak kullanılmıştır. 1970'li yılların ortasında şu olaylar yaşanmıştır:

(a) İtalyan firmalarının borçlanmaya dayanan (debt-oriented) politikasında limitlere ulaşılmıştı ve 1975'de bazı geleneksel ve önemli İtalyan kamu kuruluşları "likidite" krizine girmişlerdi.

(b) 1970'in başlarında büyük İtalyan firmalarının izlediği üretimde - "decentralisation" politikasının sınırlarına ulaşılmıştı.

Beklendiği gibi, ilk petrol krizine girildiği zaman (1974 ve sonrası) İtalya'da sanayi alanında hem özel hem de kamu sektörü bakımından finansal yetersizlik ve zorluklar yaşanmıştır. (Segnana: 1991 : 5). 1970'li dönemin 2.yarisında gerçek yapılanma açısından bir dönüm noktası yaşanmıştır. Bu yapılanmanın temel amacı işgücünün ikame edilerek sermaye mallarına öncelik verilmesi suretiyle modernleştirmenin esnek bir şekilde kullanılmasının genişlemesidir. 1970 döneminin sonunda, üretimin

ve organizasyonun ve de özellikle özel sektör gruplarının reorganizasyonu başarılmıştır. Temel amaç, sanayi sisteminin esnekliğinin arttırılması idi; ancak bu fırsatı ilk kullanan özel sektör olmuştur. Buna karşın kamu kuruluşları genelde ham maddeye dayanan sanayileri işletiyordu ve bu sanayi dallarında üretimin -desentralizasyon ve re-organizasyonunu- başarmak oldukça güçtü. Bu kamu kuruluşları, işçi sendikalarının katı tutumları nedeniyle, uzun süre kısıtlamalarla karşı karşıya kalmışlardır ve ayrıca resesyon dönemlerinde "tampon" rolü oynamışlardır.

Ancak, 1970'li dönemde kamu sektöründeki kamu kuruluşları büyük zararlar kaydetmişler ve özellikle 1981-83 döneminde finansal yapı bakımından en düşük seviyede kalmışlardır. 1975'de İtalya'nın önder kuruluşlarının durumu ve özellikle borçlanmaya giren büyük grupların karşılaştıkları enflasyonist baskı sanayi sektörünün yapısal finansal zayıflığını ortaya çıkarmıştır. Büyük borç yüküne giren gruplar piyasayı terk etmek zorunda kalmışlardır.

1984 sonrasında İtalya'da özel şirketlerin finansal giderlerini önemli ölçüde azalttıklarını ve karlılık oranlarını yükselttiklerini gözliyoruz. Bu gelişme, 1986 yılında da sürmüştür. Bu arada kamu kuruluşlarının performanslarının iyileşmesi çok yavaş olmuştur. Ancak bu kuruluşların da net işletme karı ve kar marjı da artmıştır. Bununla beraber, en büyük gelişme özel sanayi firmalarında gözlenmiştir. Örneğin, 1983 yılından sonra, özel sektör firmalarının %45'de aşırı borçlanma ve %11'de de hisse senedi yoluyla finanse edilmiştir. (Segnana: 1991:6). 1980'li yıllarında, kamu sektörü kuruluşlarının finansal dengeye ulaştıkları görülmüştür.

İtalya'da 1970'li yılların ortalarında, uygulanan özelleştirme büyük finansal dengesizlikler gösteren firmaların elden çıkarılması için yapılmıştır. Açıklandığına göre, 1981 yılı bir dönüm noktası olmuştur. Bu yıldan sonra, özelleştirme kamu kuruluşları stratejisinin bir aracı olarak ortaya çıkmıştır. İtalya'da bu esnek strateji, kendisini çeşitli formlarda göstermiştir. Örneğin, firmaların toplam satışı veya devlet kontrolünü azaltan kısmi özelleştirme tarzında bir uygulama gözlenmektedir. 1983-84 yıllarından sonra, kamu sektörünün genişlemesi yavaşlamış ve yeniden organize edilmiştir.

1983 yılında IRI(3), çok etkili bir özelleştirme politikası izlemiş ve çeşitli özelleştirme yöntemleri kullanmıştır. Bu

(3) Bilindiği gibi, IRI Birinci Dünya Savaşından sonraki dönemlerde mali zararlarla karşılaşan ve iflas eşiğine gelen bankaları kurtarma operasyonunu geçici olarak üstlenen büyük bir holdingdir. IRI, bu bankaları geçici olarak özel sektöre tekrar transfer edilinceye kadar elde tutmayı amaçlamıştı. Ancak, özel sermayenin yetersizliği sebebiyle, 1937'de IRI'nın daimi bir devlet kuruluşu olarak görev yapmasına yol açmıştır. (Nankani: 1989:51)

yöntemler, azınlık hisselerin satışı, işletme hakkının satın alınması ve büyük ölçüde hisse senedinin borsada satışı şeklinde ortaya çıkmıştır.

IRI'nın çelik üretimi, dökme-demir ve spesifik çelik üretiminde dünyada önemli bir payı vardır. Örneğin, IRI dünya çelik üretiminin %11'ini, dökme demirin %14'ünü ve spesifik çeliğin %18'ini üretmektedir. (Nankani : 1989 :51) Aynı şekilde çimento sanayiinde, toplam EEC üretiminin %3'ünü ve dünya enerji üretiminin de %3'ünü karşılamaktadır. Ayrıca, IRI dolaysız olarak 500 firmayı kontrol etmekte ve bu sayıdaki firmadaki azınlık iştiraki ile katma değer in %70'ini karşılamaktadır. Büyük bir holding olan IRI'nın, 500.000 dolayında işçisi vardır ve bu toplam istihdamın %4'ünü oluşturur. IRI'nın 1987'deki satış hasılatı \$35 milyara ulaşmıştır. Bu holding'in üretimini, imalat (%45), bankalar ve telekomünikasyonu içeren hizmetler (%45) ve altyapı hizmetleri (%10) oluşturur. IRI, ayrıca İtalya'daki toplam ihracatın %9'unu karşılar (Nankani : 1989: 51-52)

1980'li yılların başında, finansal yapılandırmanın bir aracı olarak varlıkların satışı ve elden çıkarılması bilinçli olarak teşvik edilmiştir. İtalya'da yeni politika IRI uzman ve yöneticilerinden oluşan özelleştirme komitesinin (Divestiture Committee) kuruluşu ile başlamıştır.

Özelleştirilmesi düşünülen kuruluşlar iki grupta ele alınmıştır: (a) IRI portföyünün temel amaçları ile uyumlu olmayan işletmeler (karlı veya karsız), (b) IRI kaynaklarını sürekli israf eden ve kar sağlamayan işletmeler. Bunlara ek olarak piyasada satışı çekici olabilecek karlı işletmelerdeki kontrolünü sağlayacak minimum hisselerin üstündeki hisselerin satışı da düşünülmüştür.

Özelleştirme Komitesinin rolü, IRI'nın genel portföyüne uymayan bazı işletmelerin satışını teşvik etmek olmuştur. Ancak, çoğu kez Komite önerilerini uygulamaya koyma yetkisine sahip değildir. IRI bazı işletmelerin satışı için hükümetten resmi yetki ve otoriteyi temin ederek siyasal desteği almayı tercih etmiştir. Bu özellikle büyük ve potansiyel olarak tartışmalı işletmelerde böyle olmuştur. Özelleştirilecek kuruluşun ölçeği ve büyüklüğüne bağlı olarak yetki, bazen kamu ortaklığı Bakanlığı (Ministry of State Participations) veya Bakanlar arası komiteden sağlanmıştır. (Nankani : 1989 : 52)

IRI tarafından izlenen özelleştirme yöntemleri ya (a) satış yolu ile kuruluşun tamamının transferi veya (b) hisse senetlerinin bir kısmının satışı yolu ile kısmi satış şeklinde ortaya çıkmıştır.

1981-86 döneminde, 22 sanayi işletmesinin satışı tamamlanmıştır. 1986'da ek üç işletme daha (Alfa Romeo buna dahil değil) satılmıştır. İşletmelerin çoğu küçük ve büyük zararlar eden şirketlerdir. Sanayi kuruluşlarının satışından, 1983-86 döneminde 275 milyar liret gelir sağlandı. Ayrıca, 5 bankanın satışından yalnız 610 milyar liret kaynak temin edildi. Bu meyanda, Alfa Romeo'nun satışından (1991'de ödenmesi kararlaştırılmıştı) 1.1 milyar liret sağlanması tasarlanmıştır. (Nankani : 1989 : 53)

Bu arada 1985 ve 1986 arasında 5 firma daha borsa'da listeye alınmıştı. Bunlar, telekomünikasyon (SIRTİ), aerospace (Aeritalia), finansal hizmetler (Credito Fondiario), Karayolları inşaat ve yönetimi (Auto-Strade) ve elektro-mekanik (Ansaldo Trasporti) alanında idi. Bu kuruluşlara ait hisselerin satışı 1985'de 2.1 milyar lirete (1986'ın ilk yarısında \$ 800 milyon) ulaşmıştı ve satışların büyük bir bölümü İtalyan borsasında gerçekleşmiştir. (Nankani : 1989 : 54). Bununla beraber, 1985'de Banca Commerciale Italiana and STET'e ait hisse senetleri Londra Euro-Share borsasında satılmıştır.

İtalya'da özelleştirme programına giren ve satılan firmaların büyük bir kısmı küçük kuruluşlardı. En çarpıcı örnekler: Maccarese, SME (gıda sanayi holdingi) ve Alfa Romeo. Bunların satışında büyük güçlüklerle karşılaşılmıştır. Başlıca devlet grupları ve kuruluşları tarafından yapılan özelleştirme Tablo 2.3.1.'de gösterilmiştir.

Tablo 2.3.1. Başlıca Devlet Holdingleri ve Kuruluşları Tarafından yapılan Özelleştirme

Azınlık Hisseleri / Hisse Sahipleri Fonları + Azınlık Hisseleri%	1984	1985	1986	1987	1988	1989
IRI	14.5	19.2	23.3	27.8	33.18	35.9
Finmeccanica	28.1	26.0	28.8	27.9	20.8	33.6
Finsider	13.8	4.0	10.2	12.2	-	-
SME	12.8	1.6	3.0	3.2	5.8	4.2
Italstat	17.9	17.7	4.7	3.8	31.1	39.1
Alitalia	2.0	1.6	2.0	2.0	2.6	4.4
Stet	13.8	28.6	30.4	32.5	34.4	33.5
Rai	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ENI	13.4	10.7	11.5	8.7	8.9	8.4
Agip Petroli	-	-	18.0	27.1	24.3	21.8
Agip	-	1.9	7.8	2.7	10.7	12.0
Nuova Pigmone	-	-	-	-	3.5	3.1
Saipem	4.6	4.5	7.2	0.0	10.9	19.2
Snamprogetti	20.1	2.0	21.0	21.0	23.2	24.2
Snam	-	19.5	22.2	21.0	25.1	22.8
Etim	30.4	23.9	17.5	22.3	25.5	35.6
MCS (alumix)	20.5	30.8	27.0	29.0	19.4	24.7
Breda	-	0.0	0.0	0.0	24.8	16.7

Kaynak: Mediobanca, Le Principali Società Italiane (çeşitli yıllar) 1991; Segnana, (1991 : 7)

Gerçekten Alfa Romeo'nun satışı ancak 1987'de tamamlanabildi. Bunlar devlet holdinglerinin küçültülmesi yolunda atılan ilk adımlardı. Özelleştirmede, farklı satış metodları uygulanmış ve çeşitli hedefler amaçlanmıştır.

Kamu kuruluşlarının yönetimi Devlet Holdingleri Bakanlığı kontrolündedir. Devlet kontrolü altındaki kuruluşlar değişken bir bağımsızlık taşımaktadır. Devlet kuruluşları 1984-1989 dönemindeki özelleştirmenin sınır ve ölçülerini belirlemeye çalışmıştır. Rapor edildiğine göre, özelleştirilen kuruluşlardaki yabancı hisse sahiblerinin toplam hisse içindeki oranları yıldan yıla değişme göstermiştir. Bir görüşe göre, yabancı hisseler oranının artması, hızlanan bir özelleştirmenin ölçüsü de kabul edilebilir. Oysa, azalan bir oran, ana hissedarların

yoğunlaşmasını ifade eder. Segana'ya (1991 :18) göre yabancı hisselerin oranlarındaki artış hızı, özelleştirmenin bir endeksi olarak nitelenebilir.

Tablo 2.3.1.'de görüleceği üzere, iki seviyedeki devlet holdingleri sunulmuştur. Tablo'daki oranlar, IRI çerçevesindeki ve özellikle ona bağlı ortaklıklar ve işletmelerin (Finmeccanica, Finsider, Stet gibi) özelleştirmesindeki aşamaları göstermektedir. Ancak bu özelleştirme metodu, Alitalia ve Rai gibi kamu teşebbüslerine (hizmet sektörü) uygulanmamıştır.

ENI'nın özelleştirme hızını biraz azaltmakta olduğu gözlenmiştir; ancak dikkatle incelendiğinde sanayi firmaları alanında, kuruluşların azınlık hisselerini arttırdıkları görülmüyor. Sanayi kuruluşları alanında hızla artış kaydeden bir özelleştirme varken, daha istikrarlı bir özelleştirme temposunun hizmet sektöründe tespit edilmiştir.

İtalya'da özelleştirme, daha ziyade kısmi özelleştirme şeklinde olmuştur ve kamu mülkiyeti ile özel mülkiyet arasındaki denge, devletin iştiraklerdeki (Joint-Venture) hisselerinin satışı suretiye önemli ölçüde değişmiştir. Devlet Holding kuruluşu olan (IRI), 1983 ve 1985 tarihleri arasında yaklaşık olarak 1 milyar değerinde kamu varlıklarını satmıştır. (Pirie : 1988 :301). Ancak İtalya'daki bu özelleştirme işlemi tam anlamıyla özelleştirme sayılamaz, çünkü devletin kontrolü halen sürmektedir. Ayrıca, yeni firmalar da ortaya çıkmamıştır.

Önemli bir gelişme de şu olmuştur; büyük ölçekteki satışlar İtalya'da sorunlar yaratmıştır. Örneğin, IRI'nın satmaya teşebbüs ettiği ve Roma kentine yakın bir çiftliğin satışı, işçi sendikalarının baskısı altında, mahkeme kararı ile engellenmiştir. Aynı şekilde IRI'nın San Giorgio işletmesi (araç ve teçhizat imalatı), siyasal baskılara neden olmuş ve neticede onu üstlenen yeni firma bütün personeli istihdam etmeye mecbur edilmiştir. Kuşkusuz bu tutum, satışın gerçek değerini aşağıya çekmiştir. (Pirie : 1988 : 301)

Diğer satışlarda da bazı güçlükler ve anlaşmazlıklar gözlenmiştir. IRI'nın başkanı Profesör Romano Prodi, SME holdingindeki devlete ait olan %64 hissenin satışını ilan etmiştir. Başlıca gıda üretimi yapan bu işletmenin satışı, o zaman ki Başbakan Bettino Craxi tarafından yapılan itiraz üzerine gerçekleştirilmemiştir.

Bununla beraber, SIP (telefon hizmeti) firmasına ait %30'luk hissenin satışı başarılı olmuştur. İlginç olan şu ki, 1985'de gerçekleşen satış sonunda, İngiltere'deki uygulamanın aksine, İtalya'da devlet yine kontrolü elde tutmuştur. Kaldı ki, bu işletmenin satışı kişiler yerine kurumlara yapılmıştır.

Diğer önemli bir gelişme de STET'in bir bağlı işletmesi olan SIRTİ'nin (telekomünikasyon holding grubu) %40 hissesinin satışı büyük tartışmalara yol açmıştır. Çünkü iddiaya göre, bu

işletmenin hisselerini satın alan kurumlar aşırı ölçüde kar elde etmişlerdir.

Kısmi satışlar kategorisine giren firmalar arasında, "aerospace" firması olan Aeritalia ve elektronik firması olan Selenia ve Banca Nazionale del Lavoro vardır. (Pirie : 1988 : 302) Bu meyanda devletin Alitalia'daki (uçak şirketi) hisselerinin bir bölümü borsada tercihli ve kapalı ihale yoluyla satılmıştır. Böylece devletin Alitalia'daki hisseleri, %99.9'dan %84.5'e düşmüştür. Bu satıştan elde edilen gelir 420 milyar lirete ulaşmıştır. (Pirie : 1988 : 302)

Diğer devlet holdingi olan ENI'de hisse senedi satışına girişmiştir ve özellikle petrol ve gaz boru hattı işletmesi olan Saimp'in hisselerinin satışı yoluna gidilmiştir. Yaygın olan görüşe göre, İtalya'da diğer satışlarda görüldüğü gibi, mülkiyetin tabana yayılması ve özel sektöre transferi yerine kaynak yaratmak öncelik kazanmıştır.

2.3.1. SATIŞ METODLARI VE ÖZELLEŞTİRME MEKANİZMASI

İtalya'daki özelleştirme deneyiminde göze çarpan bazı özellikler, özelleştirilen dört kamu kuruluşu örneğinde açıkça ortaya çıkmaktadır. Satış metodları (toptan satış, kısmi satış) ve özelleştirme mekanizmaları (özel satış, halka satış, piyasa ihalesi) ve empoze edilen bazı piyasa dışı kısıtlamaların anlamı şudur, gerçekte özelleştirme çeşitli örneklerde çok farklılık göstermiştir. Bu bağlamda ilginç olduğu belirlenen dört kuruluş, Rivoira, Nui, Cogea ve Mediobanca'dır.

- Rivoira, örneğinde özel satış yapılmış fakat, hükümet hissedar konsantrasyonunu (ownership Concentration) önlemek amacıyla alıcı üzerinde kısıtlamalar empoze etmiştir.

- Diğer taraftan, Nui (Nuova Utensileria Italiana) örneğinde özel satış yapılmış, ama işçilerden gelen tepkiler sonucunda, bu şirket işçilere satılmıştır. (Nankani : 1989:55)

- Demir ve çelik sanayiinde yer alan COGEA şirketi (Conzorio Genovese Acciaio, s.p.a)'nın sinai yapılandırılması özel sektörde içine alarak piyasa bazlı fiyat belirlemesi ile birlikte ele alınmıştır. Daha ayrıntılı olarak bu hususları vurgulamak yararlı olur kanısındayız. Son olarak, Mediobanca (yatırım bankası) örneğinde, hisselerin satışı yoluyla mülkiyetin dağılımı IRI holding ile siyasal otoriteler arasında bazı problemlere yol açmıştır.

Rivoira:

EGAM'a bağılı olarak çalışan Rivoira bir holding firması olup iflas etmiştir. O aşamada, hükümet IRI'dan bu şirketi devir almasını istemiştir. Rivoira'nın faaliyetleri, başlıca olarak madencilik ve oksijen üretimi ve nadir gaz ve mühendislik aktiviteleridir. Bu grup, mühendislik bölümü hariç tutulursa aslında karlılık gösteren bir gruptu. IRI tarafından devir alınınca bu ünite terk edilmiştir.

Açıklandığına göre, Rivioria firması faaliyetlerinde IRI'nın genel organizasyonuna ayak uyduramamıştır. Böylece 1981 yılından itibaren, IRI uygun bir alıcı firma aramıştır. Teklifler alınmış ve kısa bir firma listesi de sağlanmıştı. IRI, İtalyan piyasasında halen aktif olan büyük bir uluslararası (multinational) holdingi tercih etmişti. Ancak bu anlaşma, İtalya'da bakanlık otoriteleri tarafından iptal edildi. Bunun başlıca nedeni, Rivoira'nın satışında halen piyasayı domine eden bir firma tercih edilmiş olacaktı; sonunda buna rıza gösterilmedi. IRI, yeni bir alıcı firma aramayı sürdürmüştür ve 2 yıl sonra, Rivoira ENICHEM ve Union Carbide'den oluşan bir iştirak şirketine satılmıştır.

Rivoira'nın özelleştirilmesiyle ilgili bu kısa anekdot göstermiştir ki IRI, özelleştirme politikasını izlerken bazı siyasal baskı ve kısıtlamalarla yönlendirilmektedir.

Rivioira, IRI tarafından satılan kuruluşlar arasında istisnai bir örnek teşkil etmiştir; zira karlılık oranı yüksek ve potansiyel olarak birçok alıcısı olan bir şirkettir. Bu kuruluşun satışı, bedelinin ödenmesi veya değerinin tespiti bakımından özel sorunlar yaratmamıştır.

Nuova Utensileria Italiana (NUI)

Nui, Geneova'da üretim yapan bir firmadır ve 1970'li yıllarda EGAM şirketinin tasfiyesi sırasında bu şirketten alınarak IRI'ya bağlanmıştır. Bu şirket fazla rekabetçi değildi ve fabrikaları da demode idi. 1980'de, IRI, NUI'yi satın almak isteyen özel firmalarla müzakerelere girişerek devralacak firmaya IRI'den sağlanacak yardım ele alınmıştır. Ancak, ilginçtir ki, NUI'de çalışan işçiler özel sektöre satılmasına itiraz ederek büyük bir tepki göstermiştir. İşçiler, işçi yönetimi uygulayan kuruluşlar organizasyonu tarafından da desteklenmiştir. Neticede, aşağıdaki şekilde bir anlaşma sağlanmıştır. (Nankani : 1989 :57)

(a) IRI, bu şirketi işçilerin çoğunluğuna satma kararı aldı.

(b) Hisse senedi satın almak isteyen işçiler işçi olarak istihdam edildi ve

(c) işçi yönetimli kuruluşlar organizasyonu, devralınan işletmenin gayriresmi garantörlüğü görevini üstlendi.

Bu örneğin işaret ettiği gibi, özelleştirmenin bazı türleri siyasal ve sosyal açıdan her zaman geçerli olmayabilir.

Conzorio Genovese Asciano - s.p.a. (COGEA)

İtalya'da çelik üretimi yapan ve 1600 kişi istihdam eden bu kuruluş, çelik sanayinin yapılanmasından doğan, yeni bir firmadır. COGEA'nın piyasa fiyatının belirlenmesi çalışması yapıldı. Yeniden yapılandırma projesinin sonucu olarak İtalya'da üretim kapasitesinin bir kısmının kapatılması gerekli görülmüştür. Varılan anlaşmaya göre;

(a) özel firmalar fabrikalarını kapatarak, aldıkları para ile Genova (Cornigliano) çelik işletmesini alabilecekler.

(b) Öncede Italsider kuruluşu altında çalışan işletmeler özel sektörle partner işbirliği yaparak yeni bir firma yaratıldı ve özel sektörden 100 milyar liralık bir kaynak sağlandı.

(c) yeni firmadaki hisselerin çoğunluğu özel firmalar tarafından elde tutulacak, ancak yönetimleri 1988 yılına kadar transfer edilemeyecektir.

MEDIOBANCA

İtalya'da yatırım bankacılığı alanında uzmanlaşmış en önemli kuruluşlardan biridir. Hisselerin dağılımı şöyleydi: (1) IRI tarafından kontrol edilen üç banka (Credito Italiano, Banca Commerciale Italiana ve Banca di Roma) hisselerin %56'sını; (2) büyük özel yatırımcı şirketler (20 özel yatırımcı şirketten oluşan bir sendika) hisselerin %6'sını ve (3) genel halk hisselerin %38'ini alacaktır. (Nankani :1989 :57)

Mediobanca'nın özelleştirilmesi, bir ölçüde IRI ile siyasal otoriteler arasındaki sorunları yansıtmaktadır.

Kuruluşun önemini göz önünde tutarak, hükümet özelleştirme uygulamasına müdahale etmiştir. Gerçekten, Mediobanca'nın transferine ilişkin planlar üç yıl önce, İtalyan parlamentosuna sunulmuştu. Bunu izleyen basındaki tartışmalar, özelleştirme mekanizmasındaki sürekli değişiklikler ve yeni hisselerin dağılımı için değişken formüller, birçok satış tarihinin ertelenmesine yol açmıştır.

Sonuçta, hükümetin teklifi kabul edilerek, Mediobanca'daki özel hissedar oranı %45'den %75'e yükseldi. Mediobanca'nın yeni yönetiminde %50'lik kısmı üç bankadan, %50'si de sendika ve diğer özel yatırımcılarından oluşuyor. (Nankani 1989 : 59)

2.3.2. IRI TECRÜBESİNDEN ALINACAK BAZI DERSLER

İtalya'da son yıllarda yapılan özelleştirme Tablo 2.3.2'de gösterilmiştir. Bugüne kadar, en geniş çapta özelleştirme IRI tarafından gerçekleştirilmiştir. İtalya'daki IRI tecrübesinden üç önemli sonuç çıkarmak mümkündür.

IRI'nın orijini tarihçesi ve İtalya'da kamu kuruluşlarından beklenen rol göz önünde tutulduğunda, özelleştirme kamu sektöründe gözlenen finansal aşırılıklara çözüm bulmak için bir çare olarak düşünülmüştür; Yoksa sadece kamu sektörünün rolünü ve alanını azaltmak için uygulanmamıştır.

İtalya'da özelleştirme IRI, hükümet, işçiler ve yöneticiler tarafından empoze edilen bir takım kısıtlamalara rağmen devam etmiştir. Özelleştirme, çeşitli gurupları farklı şekilde etkilediği için ve zarar görenler (yöneticiler, işçiler, rakipler ve yerel otoriteler), kazançlı olan gruptan (tüketiciler, vergi mükellefleri gibi) daha organize olduklarından, özelleştirmedeki gelişme, oldukça yaratıcı ve esnek çözümlerin bulunmasına dayanmıştır.

Tablo 2.3.2 İtalya'da Kamu Kuruluşlarının Özelleştirilmesinden Sağlanan Kaynaklar (Milyar Liret)

	1983	1984	1985	1986	1987
IRI	428	378	2.630	1.017	1.366
-Kuruluşların Satışı	232	188	341	175	1.050
Bankalar	144	176	290	21	-
Sanayi / İmalat	88	12	51	154	1.050
-Hisselerin Plasmanı	196	190	51	154	1.050a
Direkt	146	122	2.135	502	-
Warrant Satışı	50	68	154	340	-
ENI	648	55	297	267	395
Kuruluşların Satışı	648b	25	141c	-	194
Hisselerin Plasmanı	-	30	156	267	201
EFIM					
Kuruluşların Satışı	-	-	13	92	34
Kamu Bankaları	-	-	1.270	120	2.024
BNL	-	-	735	120	184
B. Toscana	-	-	460	-	-
B. di Sardegna	-	-	75	-	1.840
Çevrilebilen Bonoların Plasmanı	400	350	500	346	-

Kaynak: Nankani (1989 :59); (IRI verileri)

(a) Alfa Romeo satışından elde edilecek gelir dahildir

(b) Enoxy'deki ENI'nin hisseleri dahildir.

(c) SIV'in EFIM'e satışı dahildir. (Yaklaşık 95 milyar

liret.)

İlginç bir örnek, SME şirketinin özelleştirilmesidir. 1985 baharında, IRI ile önemli bir gıda üretim grubu arasında varılan anlaşmayla SME'nin satışı yapılmıştır. Satışın miktarı ve ölçüsü 500 milyar lireti bulmuştur. Kamu karakteri göstermeyen faaliyet

alanından kamu şirketinin ayrılması önemli bir gelişmedir. Ancak, anlaşma planlandığı gibi gelişmeyerek, İtalyan mahkemelerinde dava açılmıştır. Hükümet prensip olarak SME'in özel sektöre satışını kabul etmekle beraber, usul ve yöntem konusunda sorunlar çıkarmış ve diğer potansiyel alıcıların tekliflerinin de ele alınmasını istemiştir. SME'in özelleştirilmesi 1989 yılına kadar kesin bir şekilde çözülememiş ve onun satışına ilişkin belirsizlik kamu kuruluşlarının transferini yavaşlatmıştır. Diğer bir örnekte, Mediobanca'nın satılmasıdır. Ancak bu örnekte, hükümet ile IRI arasındaki anlaşmazlık çözümlenmiştir.

İtalya'da özelleştirme programının sınırlı amaçlarına rağmen, sermaye sahipliği kamu sektöründen özel sektöre geniş ölçüde transfer edilmiştir.

Genel olarak, özelleştirme öncesi bir dönem, kamu kuruluşlarının organizasyonu ve yeniden yapılanmasına ayrılmıştır. Bu dönem, yönetimde ve organizasyonda önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. IRI'nin özelleştirilmesi, yönetimin değişmezliği (tenure) garantisıyla birlikte yapılmıştır. Tipik olarak, bu avantajlar kuruluşların hazırlanmaları aşamasında yönetim tarafından elde edilmiştir. Özelleştirme öncesi yöneticilerin değiştirilmesi hallerinde ise, bu yöneticiler ana firmaya tekrar atanmışlardır. Bu davranış, belki de yöneticilerin özelleştirmeye nispeten daha az tepki göstermelerine yardımcı olmuştur.

2.3.3. KURULUŞLARIN VE HİSSELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kuruluşların özelleştirilmesi için özel satışların yapılması ve halka satış ile ihale satışları gibi tercihler, kuruluşların ve hisselerin değerlendirilmesi konusunda bazı sorulara meydan vermiştir. Açıkça, özel satışlar ekonomi-dışı kısıtlamalara (sanayi yapısı, istihdam gibi) maruz kalırken faktörler ticari fiyatlarını da etkilemiştir. Bununla beraber, bunları ikili anlaşmaların dışında göz önünde tutmak zordur. Burada, şeffaflık yaratılması ve çok sayıda teklifçi firmaya imkan sağlanması önerisi yapılmıştır.

Borsa plasmanı uygulamasında, ilk aşamalarda kamu kuruluşu hisselerinin satışında düşük değerlendirme eğilimi (underpricing) gözlenmektedir. Bu tür bir uygulama, değerlendirme yapanların sistematik bir tercihini yansıtmakta veya ilk hisse ihraçlarında alıcıların dikkatini çekmek için yapılmaktadır. Bununla beraber, İtalyan örneğinde, piyasa fiyatı ile satış fiyatı arasındaki iskonto oranı sabit fiyatla teklif yapıp yapılmadığına veya ihale için tekliflerin davet edilmesine bağlıdır. Bu son örnekte, hisseler kapalı arttırma yoluyla satılmıştır. Birincisi daha genel bir metottur; Fakat ikincisi satış fiyatı ile piyasa fiyatını yakınlaştırmak için etkin bir şekilde kullanılmıştır. Bu arada, "ihale yöntemi" uzun bir süre piyasada kalmayı planlayan

hisse senedi ihracı yapanlar için uygulanmıştır. Yatırımcılara başlangıçta sermaye kazancı sağlamanın daha sonraki hisse ihraçlarında yatırım yapılmasını teşvik edebileceği görüşü benimsenmiştir.

KAYNAKLAR

TE KONANLAR
veçin 1984
1984 İngiltere

Ashworth M. and Froysth, P.(1985), Civil Aviation Policy and the Privatisation of British Airways, Institute of Fiscal Studies. London

Beesley, Michael and Littlechild, Stephen (1986) Privatisation: Principles, Problems and Priorities, Privatisation and Regulation- The UK Experience (eds.) Kay, Mayer and Thompson, Clarendon Press, London.

Commanders, S. and Killick, T (1988) Privatisation in Developing Countries: a Survey of the Issues, in Privatisation in Less Developed Countries (eds.) Cook and Kirkpatrick.

Domberger, S. and Pigott, J (1986) Privatisation Policies and Public Enterprises, Economic Record, 62, June

Forsyth, P.J. (1984) Airlines and Airports: Privatisation, Competition and Regulation, Fiscal Studies 5(1). pp 61-75

Grimstone, Gerry (1987) Privatisation - The British Approach, (Shroders- a paper presented at Conference on Turkish and International Financial Markets, Istanbul, May 11-12

Grimstone, Gerry (1988), The Financial Process of Privatisation, Privatisation in the UK (eds.) V.V.Ramanadham, Routledge, London

Hemming, R. and Mansoor, A.M. (1988) Privatisation and Public Enterprises, IMF, occasional papers, No.56

Hammoud, B.Helm, David Thompson, D.(1985) British Gas: Options for Privatisation, Fiscal Studies, Vol.6, No.4 November

Heald, David (1984), Privatisation and Public Money, Privatising Public Enterprises (eds.) D.Steel and D.Heald England

Jackson, P.D (1986) New Issue Costs and Methods in the UK Equity Market, Bank of England Quarterly Bulletin, 26, pp 532-42

Kay, John (1984) The Privatisation of British Telecommunications, Privatising Public Enterprises, (eds) David Steel, and David, Heald, RIPA.

Kay, J.A and Thompson, D.J.(1986) Privatisation: A Policy in Search of a Rationale, Economic Journal, Vol.96, No.1 March, pp.18-32

Kay, John and Vickers, John (1988) Regulatory Reform in Britain, Economic Policy- A European Forum, 7 October, pp.286-349

Kay, Mayer and Thompson D.J (1986) (eds) Privatisation and Regulation: The UK Experience, Clarendon Press, London

Karataş, Cevat (1992) Privatisation and Regulation in Turkey: An Assessment, Journal of International Development, Vol.4 No.6, pp. 583-605

——— (1990), Privatisation in Britain and Turkey, Istanbul Sanayi Odası (ISO), publication, November, Istanbul

Kirkpatrick, Colin (1987) The UK Privatisation Experience : Is it transferable to LDC s? Seminar in Privatisation, Templeton College, Oxford, September/December, No.7

Letwin, Oliver (1988) Privatising the World: A Study of International Privatisation in Theory and Practice, Cassel, Portsmouth,

Littlechild, S (1988) Regulation of British Telecommunications and Profitability, London, HMSO.

Mansoor, Ali (1988) The Fiscal Impact of Privatisation, (eds) Paul Cook and Kirkpatrick Privatisation in Less Developed Countries, Sussex, Brighton

Mayer, C.D and Meadowcroft, S.A (1985) Selling Public Assets: Techniques and Financial Implications, Fiscal Studies, 6(4)

Oakeshott, Robert (1985) The Beginnings of an Employee Owned Sector, Lloyds Bank Review, January.

Pirrie, Madsen (1988) Privatisation, Theory, Practice and Choice, Wildwood House, 1988. England, pp.69-186, pp.255-315

Ramanadham, V.V (1988), Privatisation in the UK, London, Routledge.

Swann, Denis (1988) The Retreat of the State, Deregulation and Privatisation in the UK and U.S.A, London, Harvester-Wheatsheaf

The Economist (1992), August 8-14, July 11-17, issues, London

Vickers, J. and Yarrow, G. (1988) Privatisation: An Economic Analysis, Cambridge, MIT press

Waterbury, John (1988) "The Political Context of Public Sector Reform Privatisation in Egypt, India, Mexico and Turkey". Work in Progress Conference, Public sector Reform and Privatisation Project, Princeton 22-23 April.

Vickers, John and Yarrow, George (1986) Telecommunications: Liberalisation and Privatisation of British Telecom, Privatisation and Regulation- The UK Experience, (eds) John Kay, Colin Mayer and David Thompson, Clarendon Press, London

Wayman- Jones Thomas, G(1991) Regulating the Privatised Electricity Utilities in the UK, International Privatisation: Strategies and Practices, University of St. Andrews, Scotland 12-14 September,

Yarrow, G.(1986) Privatisation in Theory and Practice, Economic Policy, no.2 pp.323-65

Fransa

Andreff, W(1991) Techniques and Experiences of Privatisation: From the French Success Story to Eastern European Needs, International Privatisation: Strategies and Practices Conference, St. Andrews University, Scotland 12-14 September

Pirrie, Madsen (1988) Privatisation, Theory practice and Choice, Wildwood House, London

Drago, Roland (1993) Privatisation in France: Legal Problems in the Process of Privatisation TEHV, Türk-Hukuk ve Ekonomik Araştırmaları Vakfı Sempozyumu, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, İstanbul 3 Aralık, İstanbul (Divan Oteli)

İtalya

France, George (1991) Contracting-Out Hospital Care in a National Health Service: The Case of Italy, University of St. Andrews, International Privatisation: Strategies and Practices 12-14 September.

Nankani, Helen (1989) Privatisation in Italy Techniques of Privatisation of state-owned Enterprises, Vol II. Selected Country Case Studies, World Bank Technical Paper, No 89, pp46-61

Segnana, Luisa (1991) The Public- Private Relations in Italy; The Experience of the Eighties, International Privatisation: Strategies and Practices Conference, University of St. Andrews, 12-14 September, Scotland.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GÜNEY-DOĞU ASYA'DA ÖZELLEŞTİRME : MALEZYA VE SİNGAPUR DENEYİMLERİ

3.1 MALEZYA

Malezya'da özelleştirme programının amaç ve kapsamını ve satış metodlarını incelemeden önce, ekonomisinin 1960 ve 1970'li yıllardaki durumuna göz atmak gerekir.

1960'lı yıllarda ekonomik kalkınma yılda ortalama %6 dolayında ve kişi başına gelir de %3 oranında artmıştır. Bu dönemde, kamu sektörü bütçesi fazla veriyordu ve ticaret ve cari ödemeler dengesi pozitif bir değer taşıyordu. Ayrıca enflasyonist baskılar da yok gibiydi. Öte taraftan Malezya açık bir ekonomi statüsü taşıyan ve siyasal istikrara ulaşan bir Asya ülkesiydi. Çok yönlü etnik bir yapıya sahip olmasından dolayı, her ne kadar etnik sorunlar yaşandıysa da, istikrarlı bir ülkeydi. Ülkedeki barış havası, üç etnik grubun vardıkları anlaşma ile kuvvetlenmiştir. Malezya'daki etnik yapı şöyleydi: 1- Bumiputeras (yerli Malay) nüfusun %50'sini, 2- Straits Çinli nüfusun %35'ini ve 3- Hint kökenliler de yaklaşık olarak nüfusun %12'sini oluşturmuyordu.

1969 yılında yaşanan etnik çatışmalar sonunda Bumiputera ağırlıklı hükümet değişik bir politika izleyerek etnik gelir dengesizliğini gidermek için ekonomik hayata müdahale etme kararı almıştı. Kuşkusuz bu değişme, devletin daha aktif olarak ekonomiye müdahale etmesine neden olmuştur ve bu yeni politika, Yeni Ekonomi Politikası (New Economic Policy - NEP) olarak tanımlanmıştır.

Devlet sektörünün milli gelire katkısı 1960-70 döneminde %24 iken, bu oran 1971-75'de %29'a, 1976-80 döneminde %31'e ve 1981'de en yüksek oran olan %48'e kadar yükselmiştir. (Hensley ve White :1993)

Malezya'da devletçi ekonomik politikanın en çarpıcı göstergesi, kamu kuruluşlarının yaratılması ve yaygınlaştırılmasıdır. Yeni kurulan kamu kuruluşları, yeni iş olanakları ve eğitim hizmeti sağlayarak ve bazı mali politikalar izleyerek Bumiputera'yı güçlendirmeyi amaçlamıştır.

1957'de, Malezya'da sadece 23 kamu kuruluşu vardı, ancak daha sonra kamu kuruluşlarının sayısı arttıkça, kamu bütçesi de artış kaydetmiştir. Bu değişimin sonucu olarak, iç ve dış borçlanmalarda artmıştır. Açıklandığına göre, bu borçlanma kamu kuruluşlarının istihdam yaratması ve ekonomik olmayan mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımını kapsayan kamu yatırım programlarının yerine getirilmesinde kullanılmıştır. Böylece, 1982'de kamu kuruluşlarının sayısı mantar gibi çoğalarak 900'e yükselmiştir.

1969-1980 döneminde Malezya çok önemli bir ekonomik büyümeyi başarmıştır. Yıllık ortalama kalkınma hızı ve kişi başına gelir reel olarak artış kaydetmiştir. Ayrıca, genişleyen kamu kuruluşları sayesinde geniş çapta istihdam sağlanmış ve işsizlik oranı düşük seviyede kalmıştır. Bu dönemde (1970-80) Malezya'da gözlenen çarpıcı ekonomik kalkınmanın diğer bir etkeni de ülke kaynaklarına dayalı plastik, palmoil, teneke ve petrol içeren ihracat mallarının uluslararası piyasalarda karşılaştıkları yüksek fiyatlar olmuştur. Özellikle, 1974 ve 1979 yıllarında uluslararası petrol fiyatlarındaki yükseliş ve bunu izleyen petrol üretimindeki artış ihracatı kamçulamıştır. Böylece, ihracat sektörü Malezya'da en hızla gelişen sektör olmuştur.

3.1.1 ÜZELLEŞTİRME NEDENLERİ VE ÜZELLEŞTİRME PROGRAMININ AMAÇLARI

1980'li dönemin başlarında sanayileşmiş ülkelerde gözlenen resesyon uluslararası piyasalarda mal satan ve ihracata dayalı ekonomileri dar boğaza itmiştir. Bu olumsuz gelişme kuşkusuz Malezya ekonomisini de etkilemiştir. Sanayileşmiş büyük ülkelerde milli gelirde beliren ortalama %3.5 oranındaki azalmalar, Malezya'nın başlıca gelir kaynağını teşkil eden mal fiyatlarında bozulmaya ve düşüslere neden olmuştur. Bu arada, Malezya'nın ödemeler dengesi dramatik bir açık vermiş ve borç yükü de iki katına çıkmıştır. 1980'de borç / milli gelir (GDP) oranı %45 iken, 1982'de %93 seviyesine yükseldi. (Hensley ve White : 1993 :73)

Bu arada, kamu harcamalarına olan talep ve bu harcamaları karşılayamayan kamu gelirleri, Malezya'da kamu açıklarının şiddetlenmesine yol açmıştır. Bu olumsuz makro-ekonomik koşullara ek olarak, kamu kuruluşları sektörü kötü bir performans gösteriyordu.

NEP politikasının başlangıcından itibaren yılda %13'lük bir hızla gelişen kamu sektörü enerji, iletişim ve ulaşım, tarım ve imalat sanayii dallarında aktif bir rol oynamıştır. Kamu kuruluşları, kötü sonuçlar elde eden firmalar gibi baskı altında kalmışlardır. Global dünyadaki çetin rekabet realitesi karşısında Malezya'daki kamu kuruluşlarının zayıf performansı mevcut ekonomik statüsünün değişmesini zorunlu kılmıştır. Ekonomi alanındaki bu değişiklik, kendisini finansal liberalizasyon ve

özelleştirme şeklinde göstermiştir. Bu konudaki girişimler ilk kez 1981'de Başbakan seçilen Dr. Datuk Sevi Monatır Mohamed tarafında başlatılmıştır. Ancak Malezya'da özelleştirme fiili olarak 1983'de başlamıştır ve bu işlev için "Malaysia Incorporated" teşkilatı kurulmuştur. Yeni hükümet tarafından başlatılan bu girişim, kamu sektörü ile özel sektör arasında makro seviyede bir ortaklık ve işbirliği yaratmayı öngörmüştür.

Malezya'daki özelleştirme politikası kapsamlı yapısal değişimi içeren bir nitelik taşımaktadır. Filipinler, Bangladash, Türkiye ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, Malezya programı "Grand Scheme" formunda bir özelleştirme organizasyonunu içermiştir.

Hükümetin özelleştirmeye ilişkin politikasının gerekçelerini sergilemek amacıyla "Özelleştirme Prensipleri" (Guidelines on Privatisation) hazırlanmıştır. Bu ilkeler dökümanının en yararlı yanı, özel sektöre açık bazı sinyaller vermesidir ve hükümetin özelleştirmeyi ciddi bir politika olarak başlatmasıdır. Kuşkusuz, bu girişimler ve bunu izleyen organizasyon hamleleri özel sektörün (yerli ve yabancı) çeşitli formlarda katılmasını özendirmiştir.

Malezya özelleştirme programının başlıca hedefleri şöyle özetlenebilir: (Hensley ve White : 1993 : 74; Leeds: 1989 : 744);

- (a) Kamu kuruluşlarının hükümete yüklediği finansal ve idari sorunları hafifletmek,
- (b) Ekonomide rekabeti teşvik etmek, etkinliği ve kamu kuruluşlarının verimliliğini arttırmak,
- (c) Ekonomideki kalkınma hızını arttırmak için özel girişimciliği ve yatırımları teşvik etmek,
- (d) Kamu sektörünün alanını ve ölçeğini daraltmak ve tekelci ve bürokratik eğilimleri kısıtlamak,
- (e) Bumiputera girişimciliğinin rolünü göz önünde tutarak, NEP (Yeni Ekonomik Politika) programının hedeflerinin gerçekleşmesine yardımcı olmaktır.

Malezya'da hükümet, özelleştirme programını yürütmek amacıyla (Privatisation Committee) kurmuştur. İdari açıdan bu komite Özelleştirme Komitesini Bakanlı'ğa bağlı Ekonomik Planlama Başkanlığı (EPU) altında bakanlıklar arası bir görevle donanmıştır. Özelleştirme Komitesi, özelleştirme programının

planlanması, koordinasyonu, uygulanması, değerlendirilmesi ve denetimi ile ilgili yetkilere sahiptir.(4)

Malezya'da uygulamaya konan özelleştirme programının çok ilginç yönleri ve özellikleri vardır; bunların bir kısmı Yeni Ekonomik Politika'nın (NEP) hedeflerinden, bir kısmı da ülkenin etnik yapısından kaynaklanmaktadır. Özelleştirilecek kamu kuruluşunun mülkiyet yapısına özel bir itina gösterilmiştir. Şöyleki, 1990'da Bumiputera'nın (Malay) asgari %30 hisseye sahip olması, diğer Malezyalıların %40 ve yabancı hissedarların da %30 hisseye sahip olması öngörülmüştür. Daha önceden belirlenen kota, Bumiputera olmayan özel sektör firmaların özelleştirmeye tam olarak katılmasına bir engel teşkil etmiştir.

Özelleştirmeden sorumlu devlet kurumu, özelleştirilecek aday kuruluşları tespit etmiştir. Kamu kuruluşlarının siyasal ve ekonomik özelliklerine bağlı olarak ve mevcut piyasa koşulları göz önünde tutularak özelleştirme metodları belirlenmiştir. Malezya'da yerel ve yabancı firmalar serbestçe özelleştirme prosesine katılabilir. Malezya'da önerilen özelleştirme ilkeleri sadece devlet varlıklarının satışı ile sınırlı değildir; aynı zamanda yeni alt yapılar (infrastructure), köprüler, kara yolları, su dağıtım şebekesi, hava alanları ve liman terminalleri gibi alt-yapı yatırımlarının tesisi için özel sektörden gelecek teklifleri de düzenler.

Malezya'da özelleştirme politikası yedi yıldır uygulanmaktadır. 1983 tarihinden itibaren 37 büyük kamu kuruluşunun satış işlemi tamamlanmıştır. Tablo 3.1.1'de Malezya'da özelleştirilen kamu kuruluşları gösterilmiştir. Bu tablo ancak gelecekte önerilecek kuruluşları ihtiva etmez; keza devlet holding şirketlerine satılan 40 firmayı da kapsamaz. Bu güne kadar, devlete ait varlıkların satışından elde edilen gelir \$ 6.3 milyara ulaşmıştır.

Satıştan sağlanan gelir kaynaklarına ek olarak özelleştirmeden temin edilen gelirin bir bölümü kiralama geliri (lease) şeklinde de olmaktadır. Klang Container Terminal Şirketi, 1985 yılında kiralama yoluyla özelleştirilmiştir. En çok reklamı yapılan özelleştirmeler, Malaysian Shipping Corporation (MISC-deniz nakliyat şirketi), Malaysian Airline system (MAS-hava yolları), ulusal telekomünikasyon servisi kuruluşu olan Telekom Malaysia, National Car Market Proton (ulusal otomotiv sanayi) ve ulusal elektrik hizmeti şirketi olan Tenaga Nasional (TEN)'i kapsamıştır. (Hensley ve White :1993 : 75)

(4) Özelleştirme komitesini oluşturan üyeler, başlıca bakanlık ve devlet kuruluşlarından gelmektedir. Komite'de Adalet bakanlığı, Hazine başkanı, enerji, iletişim ve posta, ulaştırma, çalışma, işleri bakanlığı; kamu hizmetleri bakanlığı temsilcilerine ve Başbakanlığa bağlı Ekonomik Planlama temsilcisine yer verilmiştir. (Hensley ve White :1993:74)

Toplam varlıkları M \$3.2 milyar olan MISC'in (deniz nakliyat şirketi) özelleştirilmesi, Aralık 1986'da Kuala Lumpur (KLSE) borsasında yapılmıştır. Bu işlemin sonunda, bu şirketteki devletin hissesi, %60.8'den %48'e düşmüştür. Bu arada, MAS şirketi (hava yolları) ilk kez 1985 yılında halka satış yoluyla satılmıştı. Bu işlem sonunda devletin bu kuruluştaki hissesi %90'dan %62'e azalmıştır; ancak 1985'den sonraki satışlar neticesinde devlet hissesi %42 dolayına inmiştir.

İlginç olan nokta şu ki Malezya'da kamu kuruluşlarının satışında, hisse senetlerinin yarattığı talep katsayısı hisse sayısını çok aşmıştır. Kuşkusuz, borsadaki bu satışlar Malezya'daki sermaye piyasasının hızla gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Özelleştirme uygulaması daha sonraki yıllarda da, sürmüştür. Mayıs 1992'de Tenaga Nasional'ın borsada satımından elde edilen satış geliri \$1.2 milyarı bulmuştur. Aynı şekilde Ekim 1990'da Malezya Telekom'un borsa'da halka satışında, hisse senedi sayısı 470 milyona ulaşmıştır ve sağlanan gelir \$ 941 milyon bulmuştur. (Hensley ve White :1993: 75)

Malezya'daki özelleştirmede çarpıcı bir diğer özellik de, İngiltere veya Meksika'da olduğu gibi kamu kuruluşlarındaki devlet hisselerinin tümü, özel sektöre transfer edilmemiştir. Malezya'da daha ziyade kısmi özelleştirme gerçekleşmiş ve devlet çoğunluk hisselerin sahibi olarak kontrolü elinde tutmuştur. Örneğin, Malezya hükümeti halen Proton şirketinin (ulusal otomotiv şirketi), %70'ini Malezya Telekom'un %75'ni ve Tenaga Nasional'ın (elektrik kurumu) %76'sını halen elinde tutmaktadır. (Hensley ve White : 1993 :75)

Tablo 3.1.1 Malezya'da Özelleştirilen Başlıca Kuruluşlar :
1986-1990

Kuruluş	Tarih
I. SATIŞLAR	
- Klang Container Terminal (Konteniye terminali)	1986
- Malaysian International Shipping Corpor. Berhad (MISC) (deniz nakliyat)	1986
- Sarikat Gula Padang Terap Sendirian Berhad	1989
- Cement Manufacturers Sarawak Berhad (çimento)	1989
- Edaran Otomobil Nasional Berhad (EON)	1990
- Telekom Malaysia Berhad (telekominikasyon)	1990
- Holiday Villages Sehdirlan Berhad (tatil köyleri)	1990
- Perhas International Hotels and Properties Berhad (Uluslararası otel ve binalar)	1990
- Peremba Berhad	1990
- Kumputan FIMA Berhad	1990
- Penanti Quarry, Pulau Pinang (taşocağı)	1990
- Kuala, Pinang Quarry, Perak (taşocağı)	1990
- Sungai Long Quarry, Selangor (taşocağı)	1990
II. ŞİRKETLEŞME (CORPORATIZATION)	
- Tenaga Nasional Berhad	1990
III. BOO/BOT (Yap-İşlet-Sahiplen/Yap-İşlet-Devret)	
- Labnan Water Supply Project (Su projesi)	1987
- Kuala Lumpur Interchange (demiryolu)	1987
- North-South Highway (karayolları)	1988
- Ipon Water Supply (Ipon Su Projesi)	1989
- Larut-Matang Water Supply (su projesi)	1989
IV. Management Contract (Yönetim sözleşmesi)	
- Semenyih Dam (Baraj)	1987
- Marketing of Airtime Radio Malaysia (Radyo istasyonu)	1987
- RISDA Marketing Activities	1987
- Maintenance of Tube Wells Labuan	1988
V. LEASE (Kiralama)	
- Klang Container Terminal (Konteniye terminali)	1986

Kaynak: Hensley ve White (1993:75)

Malezya'da özelleştirmede kullanılan metodlar şunları içermiştir; özel satış, halka satış, özel işletmelere devir, ortak işletmecilik, işletme sözleşmesi (management contract) veya kiralama, işçilere hisse sahipliği planı; kuruluşların toptan kapatılması ve yap-işlet-devret (BOT).

1986'da başlatılan özelleştirme programına rağmen özelleştirilen kuruluş sayısı fazla değildir. İzlenen özelleştirme metodu da, çok farklı olmuştur. Mevcut 37 özelleştirme projesinden en az 9'u mülkiyet devri suretiyle 2'si kiralama yoluyla, 4'ü işletme sözleşmesi ve biri de şirketleşme (corporatization) şeklinde olmuştur. (Hensley ve White :1993:76). Eldeki bilgilere göre, Port Klang'da KTC'nin özelleştirilmesinde çeşitli satış ve devir metodları izlenmiştir (direkt satış, işçi ortaklığı ve işletme sözleşmesi gibi).

Bununla beraber, Malezya'da özelleştirme aşamasında çeşitli politik, bürokratik ve sendikal güçlüklerle karşılaşmıştır.

1. Kamu sektöründeki işçi kesiminin direnişi birçok özelleştirmenin yavaşlamasına neden olmuştur. 1991 Master Planına göre 100.000 kadar işçinin (toplam işgücünün %13'ü) özel sektöre transfer edileceği tahmin edilmiştir. İşletmeler yeni mülk sahiplerinin kontrolüne geçince, bazı işçilerin işten çıkarılacağı endişesi büyük bir direnişe sebep olmuştur.

2. Diğer bir rezistans, uzun süre (10 yıllarca) sübvansiyonlu malların arzına ulaşmış olan tüketicilerden gelmiştir. Genelde Malezya'daki tüketiciler müteşebbislerin fiyat arttırımına başvurarak karlarını maksimize edeceklerinden rahatsızlık duymuşlardır. (Hensley ve White : 1993 :76 ; also Leeds : 1989 :475). Rapor edildiğine göre, Malezya'da halk diğer ülkelerde olduğu gibi özelleştirmeden başlangıçta pek hoşnut olmamıştır; fakat zamanla ve aşamalı olarak yararlarını görmeye çalışmıştır. Hükümetin bu konuda, yaptığı telkin ve garantilerin rolü önemli olmuştur. Örneğin, Malezya'da hükümet işçilerin devredilen kuruluşlarda işe devam edecekleri garantisini vermiş, onlara yeniden eğitim sağlanmış ve yeni işlere kaydırmak için yerleştirme programları vadetmiş ve hatta tazminat paketleri önermiş ve işçilerin hisse sahipliğine kavuşacağı telkinleri yapılmıştır. Bu tutum, işçilerin direnişini azaltmıştır.

3. Öte taraftan özelleştirme aşamasında legal bazı kısıtlamalar ile karşı karşıya kalınmıştır. Özellikle kamu kuruluşlarında çalışan personelin korunması için kanunlar düzenlenmiş ve sosyal güvenlik sistemiyle ilintili yasal sorunlar ortaya çıkmıştır. Ayrıca, özel sektörün kanunlar çerçevesinde verimli bir şekilde çalışmasına olanak sağlamak için, mali yasaların değiştirilmesi ve düzenlenmesi sorun olmuştur.

4. Malezya'daki özelleştirme denemesinde kuşkuyla neden olan diğer bir faktörde, finansal sistemin hisse senedi absorbe etme kapasitesinin sınırlı olmasıdır. Piyasa standartlarına göre, Malezya sermaye piyasası gelişmiş ülkelerde olduğu gibi derinliği

yetersiz ve sınırlı bir likiditesi vardır. Ayrıca, aktif olarak sermaye piyasasında satılan hisse senetlerinde gözlenen konsantrasyon ve aşinalık yeni firmaların borsada listeye girmesini dalgalı kılmaktadır.

Malezya'da bugüne kadar işlem gören büyük ölçekteki kamu hisselerinin satışında, aşırı taleble karşılaşmıştır. Örneğin, Mart 1992'de Proton işletmesinin (kamu otomobil imalatı) 150 milyon hisse senedi satılmıştır ve bu kuruluşa olan talep hisse senedi arzını 6 kez aşmıştır. (Hensley ve White : 1993 : 77)

Rapor edildiğine göre, Mart 1992'de Proton şirketinin ve Mayıs 1992'de Tenaga şirketinin hisselerinin geniş çapta halka satışı Kuala Lumpur Menkul Kıymetler borsasının likiditesini önemli ölçüde kurutmuştur ve sonuçta kompozit endeks %3.3 oranında aşağıya doğru inmiştir. Çünkü, yatırımcılar diğer yatırımlarından vazgeçerek Proton ve Tenaga şirketlerinin hisselerine yönelmişlerdir.

En son hazırlanan Malezya Planına göre (1991-95), Malezya'da \$32 milyarlık yeni yatırımlar öngörülmekte ve bunun \$13 milyarının yabancı kaynaklardan geleceği tahmin edilmektedir. (Hensley ve White : 1993 : 78)

Yukarıda verilen bilgilerin ışığında şunu söylemek mümkün; Malezya özelleştirme programı 1983'den itibaren önemli ve sürekli bir gelişme kaydetmiştir. Ancak buna rağmen, beklenen ölçüde olmamıştır. Kötü bir zamanlama yüzünden özelleştirme programı tam olarak uygulanamadı. Aslında, Malezya'da hükümet 1983-85 programını başlattığı zaman ekonomi durgunluk içindeydi ve özel sektör de sıkıntılar yaşıyordu.

Bununla beraber, 1991 yılında hükümet sözcüleri, 1995 yılına kadar özelleştirilecek kamu işletmelerinden elde edilecek satış gelirinin \$ 6.5 milyarı bulacağını ifade etmişlerdir. Hatta Başbakanlık makamının tahminlerine göre bu hedefin aşılabileceği sanılmaktadır.

Malezya'da özelleştirme kapsamına, her sektörden kamu kuruluşları dahil edilmiştir. Ancak en uygun kuruluşların tarım, ulaşım ve imalat sanayii sektörlerinden geldiği gözlenmiştir. Ayrıca, potansiyel olarak 246 kamu kuruluşu aday olarak belirlenmiş ve bunlardan 147'si 1991-95 döneminde özelleştirilecektir. (Hensley ve White : 1993: 78). Malezya'da Master özelleştirme planı kamu kuruluşlarını 2 yılda özelleştirilecek kuruluşlar ile 2-5- yıl içinde satışa çıkarılacak ve 5 yıldan fazla bir sürede transfer edilecek kuruluşlar arasında ayırım yapmıştır. Diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, kuruluşlar reorganize ve yeniden yapılandırılacak olanlar ve yapılanma gereksinimi olmayanlar şeklinde sınıflandırılmıştır. Açıklandığına göre, 147 kamu kuruluşunun özel sektöre transferinde önemli bazı indirimler sağlanacaktır. Malezya'da hükümet açık olarak yerli ve yabancı firma katılımını teşvik etmeyi amaçlamıştır.

3.1.2. MALEZYA'DA ÖZELLEŞTİRME METODLARI:

BOT VE BOO SİSTEMLERİ(YAP-İŞLET-DEVRET VE YAP-İŞLET-SAHİPLEN)

Malezya'da göze çarpan ilginç bir özellik özelleştirmenin uygulanmasında geniş ölçüde yap-işlet-devret (BOT) ve yap-işlet-sahiplen (BOO) yöntemlerine başvurulmuştur. Malezya hükümeti, BOT sistemini daha ziyade alt yapı alanındaki kuruluşların özelleştirilmesinde kullanmıştır. Böylece, devlet alternatif bir finans mekanizmasından yararlanmıştır. BOT ve BOO yöntemlerinde, özel sektör firması (genelde uluslararası inşaat şirketleri, ağır makina ve ekipman ikmali, sistem operatörleri ve yerli ortakları olarak) bir proje firması oluşturur ve kullanım hakkını hükümetten temin ederek tavizli sözleşme uyarınca, projeyi yürütür ve belirli bir süre işletmek suretiyle projenin borcunu geri öder. Bu yürütücü firma, öz sermaye üzerinden yeterli bir getiri sağlar ve belirli bir süre sonra o projenin varlıklarını hükümete transfer eder. BOT sisteminde, işletme tavizi belirli bir süre için tanınır; ancak projenin niteliğine bağlı olarak 15-25 yıllık süreler olabilir(5) Konsortium üyeleri proje tutarının %10 ile %30'u arasında hisse katkısı temin ederek, projeye angaje olur ve bu alınan hisseler olası bir iflasa karşı bir önlem olarak kullanılır. Kuşkusuz, BOT sistemi karmaşık bir sistemdir ve projenin yapısı ve niteliğine göre değişmektedir.

Rapor edildiğine göre, Malezya'da \$ 8.2 milyar tutarındaki projelerin tümü, Yap-işlet-Devret sistemine göre özelleştirilmiştir. Ayrıca yerel siyasal ve ekonomik koşullar elverdiği taktirde, ek olarak \$10-15 milyar dolayında satış gelirinin gelecekteki bir kaç yıl içinde sağlanabileceği tahmin edilmektedir.

Eldeki bilgilere göre, Malezya'da hükümet, özellikle hava alanları, serbest ticaret bölgeleri, demir yolları, kara yolları, çok modlu taşıma programları, kent ve kırsal su hizmetleri ve artıkların temizlenmesi ve rafinasyonu hizmetlerinde, BOT yöntemini özelleştirme aracı olarak kullanmayı tasarlamaktadır. Bu aşamada, hükümet çeşitli enerji projelerinin özelleştirilmesinde BOT sistemini izlememiştir. Ancak yakın gelecekte enerji projelerinin, yüksek ve çağdaş teknoloji ve sermaye -yoğun bir profil göstermeleri nedeniyle BOT sistemi kapsamına alınmaları olasıdır.

(5) BOT sisteminde önemli bir özellik, proje riskinin, ülke riskinden kesin olarak ayrılmasıdır. Bu konsortiuma borç veren finans kurumları hükümetin garantisinden çok projenin gelecekteki yaratacağı nakit akımına göre, kredi ve finans kaynakları sağlarlar. Ayrıntılı bilgi için Bkz. (Hensley ve White 1993:79); Keza Adam, Cavendish ve Mistry (1992:237-35)

BOT sisteminin en yaygın ve başarılı olduğu sektör, ulaşım sektörüdür. Malezya'daki North-South Toll ekspres yolunun inşaatı ile New-Klang Valley Toll (geçiş ücretli) ulaşım alt-yapı programları, BOT ile özelleştirilen en büyük projelerdir ve az gelişmiş ülkelerde BOT ile yapılan en büyük projeler olma niteliğini taşıyorlar. Yukarıdaki projenin maliyetinin yaklaşık \$3.5 milyar olacağı tahmin edilmekte ve bu ekspres ulaşım projesinin Malezya'daki ekonomik kalkınmayı hızlandıracağı ifade edilmektedir. (Hensley ve White: 1993:81) Bu proje hem ticari hem de yolcu ulaşımında seyahat zaman maliyetini azaltacak, ulaşım hızını arttıracak ve ülkenin bölgesel ve kentsel merkezlerini entegre etmeye yardımcı olacaktır.

Bununla beraber, Malezya'daki North-South toll ekspres projesinin yürütülmesinde bazı güçlüklerle karşılaşmıştır. Hükümet tarafından yapılan ekspres ulaşım programı, önemli finansal zorluklarla karşılaştı ve hedeflenen 1987 yılında tamamlanması mümkün değildi. Dolayısıyla, hükümet tarafından alınan bir kararla, ekspres karayolu projesinin geri kalan bölümünün tavizli BOT yöntemi ile tamamlanması kararlaştırıldı. Böylece 1987 yılında Malezya Birleşik Mühendisler firmasıyla (United Engineers Malaysia) Peninsula'nın 900 km lik uzunluğundaki karayolunun 504 km lik kısmının yap-işlet-devret anlaşması ile yapımını içeren tavizli bir sözleşme yapılmıştır.

Sözleşme uyarınca, ekspres kamu yolunu UEM firması 7 yıl içinde tamamlayacaktır. Ekspres karayolu projesinin mevcut kısımlarının bakımı ve işletmesi de bu firmaya devredilmiştir. Ancak buna karşılık, taviz kazanan firma ekspres karayolundan geçen araçlardan alınacak tüm geçiş ücretini (toll) toplama ve elde tutma yetkisini 30 yıllık bir süre için kazanmıştır.

BOT sisteminin bu uygulamasında Malezya'da hükümet, taviz verilen bu firmaya bazı kredileri vermeyi taahhüd etmiştir: 10 yıl süreyle M \$1.65 milyar değerinde destekleme kredisi, 17 yıllık süre için trafik hacmindeki yetersizliği karşılamak için trafik hacmi destekleme kredisi; 17 yıllık süre içinde döviz kuru ve dış borçlanmalardaki faiz haddinde meydana gelecek dalgalanmaları karşılamak için dış riskleri karşılama kredisi gibi (Hensley ve White 1993:82)

Yukarıda yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi, Malezya'da hükümet aktif bir politika izleyerek özelleştirmede BOT ve BOO yöntemlerinin yaygın bir şekilde uygulanmasını teşvik etmiştir. Bu ilginç politikanın özelleştirmeyi hızlandıracağı ve yabancı yatırımcıları ve firmaları özendirerek geniş çapta eldeğmemiş piyasalara girmeleri için cazip fırsat ve olanaklar sağlayacağı görüşü hakim olmuştur.

Belki de, Malezya özelleştirme deneyimindeki en ilginç nokta ve yenilik, özel sektör kaynak ve fonlarının mobilize edilebilmesi amacıyla BOT ve BOO metodlarının çok başarılı bir şekilde uygulanması ve bu kaynakların ülkenin temel alt-yapı

hizmetlerine yönelmesidir. Bu gün, Güneydoğu Asya ve dışında yeralan birçok gelişen ülke, Malezya'nın alt-yapı hizmetlerinin özelleştirilmesinde kazandığı tecrübeyi dikkatle incelemeye başlamıştır. (Filipinler, Meksiko, Endonezya, Şili ve Siri-Lanka gibi). Kuşkusuz Malezya'nın bu temel sektörlerdeki öncü tecrübe ve deneyiminin dünya çapında izlenen özelleştirme trendi ortamında, bu ülkeyi önemli bir konuma getirmiştir.

3.1.3. MALEZYA'DA SERMAYE PİYASASI

Malezya büyük ve çok gelişmiş bir menkul kıymetler piyasasına sahiptir. Sermaye piyasalarının en dinamiği olduğu da ileri sürülmüştür. Malezya'da oldukça gelişmiş iki sermaye piyasası mevcuttur. Biri, Kuala Lumpur (KLSE) borsası, diğeri de Bumiputra borsasıdır (BSE). Ancak ikinci borsa, biraz hareketsiz kalmıştır. Kuala Lumpur borsası, 1973 yılında Malezya ile Singapur borsasının birbirinden ayrılmasından sonra kurulmuştur.

1989 sonunda KLSE'de işlem gören hisselerin yıllık değeri M \$18.5 milyarı bulmuştur. Öte taraftan, bu değer milli gelirin %17'sini oluşturmuştur. (Adam, Cavendish, Mistry; 1992:261). Tablo 3.1.2'de görüldüğü gibi, 1981-89 döneminde sermaye piyasasında, önemli ölçüde aktivite artışı olmuş ve çok sayıda yeni hisse satılmıştır. Sadece 1984 yılında 64 yeni hisse ihracı yapılmış ve toplam değer M \$4.4 milyarı bulmuştur. Bu eğilimin başlıca nedeni, bu dönemde Malezya'da kredilerin sınırlandırılması ve şirketlerin hisse senedi ihracını tercih etmesidir.

İkincil piyasada ticaret hacminde özellikle 1970'li yıllarda önemli gelişmeler olmuş ve 1981'de en yüksek değer olan M \$8 milyarı bulmuştur (Adam, Cavendish Mistry : 1992:261). 1985'den sonraki yıllarda ticaret hacmi ve piyasa değeri düşmüştür. Aralık 1985'te borsa üç gün kapalı kaldıktan sonra, piyasa 1987 yılında kendini tekrar toparlamış, ancak 1987 dünya borsa krizinden olumsuz etkilenmiştir. 1987 yılından sonra, borsadaki ticaret hacmi tekrar gelişme kaydetmiştir.

Malezya'da KLSE borsasındaki hisse senetlerinin çoğunluğunu sanayi hisse senetleri (toplam hisselerin %48'ni) oluşturmaktadır. Bunu finans ve emlak sektörü hisse senetleri (%15 herbiri) ve diğer mal hisseleri izlemektedir. (palmiye yağı, teneke, kauçuk). Borsadaki en önemli aktörler, anonim şirketler ve diğer tip şirketlerdir (PNB dahil). Bunlar toplam hisselerin %70'ine sahiptirler. Bu arada, kişilerin hisse sahipliği oranı da, %19'dur. (Adam, Cavendish, Mistry : 1992:262)

Kuala Lumpur borsası oldukça gelişmiş ve karmaşık bir piyasadır. 1980'de 185 olan şirket sayısı 1985'de 222'ye ve 1990'da da 282'ye yükselmiştir. Sermaye piyasası, aynı zamanda şirket bonoları ile iştigal eder ve ikincil piyasa da emlak bonoları ticaretini geliştirir. Konut ve emlak piyasasında en

büyük rolü Cagamas (ulusal konut şirketi) oynamıştır. Borsa, kompütürize hisse fiyatları raporlama ve değerlendirme sistemlerini de kurmuştur. Kuala Lumpur borsasının son yıllarda görülen en önemli özelliği de, uluslararası portföy yatırımlarını çekmesidir. Malezya borsasında, halen 49 ülke fonları listeye girmiştir. Bunların arasında, New York borsasında listeye girmiş olan IFC'nin Malezya Fonu şirketi de vardır. Bugüne kadar bütün yatırım fonları özelleştirme programının katılımının dışında kalmıştır. STM'de satılan hisse senetlerinin %2.5 'lik bir dilimi, yabancı şirketlere tahsis edilmiştir.

3.1.4. MALEZYA'DA SERMAYE PİYASASININ REGÜLASYONU

Malezya'da regülasyon çerçevesi, 1973 tarihli sanayi hisseleri kanununun çıkarılması ile şekillenmiştir. 1983 yılından sonra, tekrar düzenlenmiştir. Hazırlanan bu kanun, aşırı spekülasyonu kontrol etme, insider trading ve diğer hisse senedi hilelerini denetleme yetkisini düzenleyen çerçeveyi sağlar. Ayrıca lisanslama, dealers'in regülasyonu ve borsada listeleme hükümlerini ihtiva eder. Öte yandan, Kuala Lumpur borsasının düzenli olarak çalışmasını sağlayacak ilkeleri temin eder. 1973 yasası, Sermaye Hisseleri Komitesine (CIC) borsaya kayıtlanma ve diğer konularda geniş piyasa regülatörü görevini yürütmesini sağlamıştır. 1983'te yapılan revizyonla kanun, finansal sektörle ilgili teknik ortamda meydana gelen değişiklikleri yansıtan bazı teknik hükümleri değiştirmiş ve piyasayı düzenleme rolü de resmi hale gelmiştir.

Sermaye Hisseleri Komitesi'nin sekreteryası Maliye Bakanlığı bünyesinde; borsa da yeni hisselerin fiyatlarının belirlenmesinden ve listeleme ve kote alma koşullarını saptamaktan sorumludur. Ancak Komite'nin değer belirleme politikasında, yeni hisselerde düşük belirleme eğilimi hakimdir. Komite, vergi-öncesi değer/getiri rasyosu ilkelerine göre hisse değerlerini belirlemektedir. Özellikle 1987 krizi sonrasında, Malezya'da özellikle yeni hisse ihraçlarında hisse fiyatlarında çok önemli düşük değerlendirme yapma eğilimi sürmüştür. (Adam, Cavendish ve Mistry : 1992:262).

Ancak özelleştirme uygulamalarında düşük hisse değerlendirmesi (underpricing) sadece, Malezya'da görülen bir olay değildir. Bilindiği gibi yukarıda incelenen ülkelerden İngiltere, Fransa ve İtalya'da da gözlenmiştir. Hatta, İngiltere'de düşük değerlendirmeden dolayı büyük ölçülerde, hazinenin ve vergi ödeyenlerin kayıpları olmuştur iddiası sürekli dile getirilmiştir. (Ramanadham :1988 :97 ; Vickers ve Yarrow: 1988:178). Dolayısıyla, Malezya'da da sistematik düşük fiyatlamaların kamu sektörü net varlıklarının erozyonuna yol açacağı uyarısı yapılmıştır.

Malezya'da, kamu kuruluşlarına ait hisselerin satışı sermaye piyasasının gelişiminde önemli rol oynamıştır. Kamu kuruluşlarına ait varlıkların satışından elde edilen gelir M \$216.4 milyonu bulmuştur. Toplam satış ise M \$437.6 milyondur. (Adam, Cavendish ve Mistry :1992 :263) Borsadaki kamu hisselerinin satışında talep arzı aşmıştır ve başlangıçtaki "premia" bir süre korunmuştur.

Malezya'daki özelleştirmede, özel sektöre hisse senedi transferi orta seviyede olmuştur. Ayrıca özelleştirme sonucunda kamu sektörü kontrol gücünde önemli bir azalma meydana gelmemiştir. Diğer ilginç bir gelişme şu olmuştur; hisse senedi sahipliği sayısında bir süre sonra dramatik bir düşme gözlenmiştir ve hisselerde yoğunlaşma daha ziyade Bumiputra (Malay'lı) elinde ve Bumiputra olmayan kuruluşlarda görülmüştür. Örneğin, MISC'e (deniz-nakliyat şirketi) ait veriler incelendiğinde, hisse sahiplerinin sayısı başlangıçta 60.000 iken, üç ay sonra 5000'e düşmüştür. (Adam, Cavendish ve Mistry :1992:264) Şüphesiz, hisse senetlerinin belirli ellerde toplanması olayı, İngiltere'de Londra borsasında yapılan hisse senetleri satışlarında da gözlenmiştir. Ancak, Malezya sermaye piyasasının en ilginç özelliği, hisse senedinde yoğunluğun tekrar geri dönmesi ve kamu veya yarı kamu hissedarlara dönüşmesidir.

Malezya'da özelleştirilen bazı önemli kuruluşların satılan hisse hacmi ve hisse fiyatlarında gözlenen gelişme Tablo 3.1.2'de gösterilmiştir. Malezya'da özelleştirme Master planı nedeniyle, menkul kıymetler borsasının hisse senedi emebilme kapasitesi üzerinde bazı yorumlar yapılmıştır. Böyle bir araştırma için, tasarruf eğilimi üzerinde görülen yapısal sınırlamaları, ekonomideki kurumsal ve özellikle NEP (Yeni Ekonomi Politikası) tarafından desteklenen kurumların oynadığı rolün incelenmesi gerekir. Eldeki verilere göre, Malezya'da ulusal tasarruflar, gayri safi milli hasılanın (GDP), %30'unu oluşturmaktadır. Ancak bunun büyük bir oranı sözleşmeli tasarruflardan (ki bunlar devlet tahvillerine yönelir) kaynaklanır. Bu arada, İşçi Emekli Sandıkları (Employees Provident Fund) fonları, yalnız başına, milli hasılanın %25'ini teşkil etmektedir. Ayrıca, bunlara ek olarak, ASN Unit Trust programı Bumiputra halk kesiminin tasarruflarını halen geniş şekilde kullanmaktadır.

Son zamanlarda, bütçe açıklarında görülen azalma sonucunda, özel sektör tasarruflarının önemli bir kısmı özel sektör yatırımlarına yönelmektedir. Malezya'da özelleştirmeye yakında ilgilenen Arab-Malaysian Merchant Bank'ın (AMMB) yaptığı araştırmaya göre, sermaye piyasasının hisse emebilme kapasitesi 1989 fiyatları ile yılda M \$4 milyar civarındadır. (sayfa :265). Bu araştırmadan çıkan önemli bazı bulgular da şöyledir; borsada başlıca alım-satım yapanların kurumsal yatırımcılar olduğu ve özellikle EPM hisse senedi ticaretinde çok aktif bir rol oynadığı ve ayrıca özelleştirme hisselerinin küçük yatırımcılar tarafından satın alınabilir hale geldiği vurgulanmıştır. Bu amaçla, hisse değerleri düşük tutulmuş ve küçük küpürler halinde satışa çıkarılmıştır.

Tablo 3.1.2 Malezya'da Özelleştirilen Bazı Kuruluşlar

Kuruluş	İşlem Tarihi	İhraç Edilen Miktar	Hisse Fiyatı	İşlem Gören 1.6ün	İşlem Artışı %	Fiyat 1.6ün	Prim %	Fiyat 1. Hafta	Fiyat 1. Ay
Malaysia Airline (Malezya Havayolları)	16.2.85	70.080	1.80	2.390	3.41	2.45	36.1	2.20	2.35
Malaysian Int.Shipping (Malezya Uluslararası Deniz Nakliyat)	23.2.87	84.985	2.40	15.809	18.60	5.00	108.33	5.05	5.25
Sports-Toto Malay Berhad	29.7.87	5.251	2.00	1.833	34.91	9.55	377.50	9.95	10.00
Tradewinds Malay Berhad	23.3.88	15.000	1.10	2.600	17.33	1.83	66.36	1.65	1.83
System Televizyon Malaysia	25.4.88	6.618	2.00	1.228	18.56	6.05	202.50	5.00	5.10
Cement Manufact Sarawak (Çimento sanayi)	2.2.89	5.000	1.30	1.001	20.08	2.17	66.92	2.25	2.12

Kaynak: Kuala Lumpur Borsası (KLSE), Araştırma Dairesi. (a) Ancak açılış fiyatları şöyledir:

MAS - Malaysian Airline	: M \$	3.50
MISC- Malaysian Int. Shipping Co	: M \$	5.00
Sports-Toto	: M \$	7.15
Tradewinds	: M \$	2.30
TV 3	: M \$	6.10
CMS	: M \$	2.48

Tablo 3.1.2'de özelleştirme sonrası hisse senedi dağılımı gösterilmektedir. Tablo'dan görüleceği üzere, özelleştirilen başlıca kuruluşların hisselerinin dağılımında, özellikle MAS (Malaysia Hava Yolları) ve MISC (Malaysia International Shipping Co)de alıcı kurumların hissesi önemli bir yer işgal ediyor. Ayrıca, özel kişilerin hisse payı en büyük orana, Sports-Toto (%61) ve MISC'de (%35) gözleniyor. Öte taraftan işçilere satılan hisselerin payı Malezya hava yollarında %5 oranında ve Sports-Toto'da yine %5 oranında gerçekleştiği halde, diğer satışlarda çok önemsiz bir oranda kalmıştır (örneğin çimento şirketi, uluslararası deniz nakliyat şirketinde olduğu gibi).

Tablo 3.1.3. Malezya'da Özelleştirme Sonrası Hisselerin Dağılımı
(Yüzde Olarak)

Kuruluş	Federal Hükümet	Federe Hükümet	Bumi-putra Kurumlar	Diğer Kurumlar	İşçiler	Diğer Özel Kişiler	Toplam
MAS (Malezya Hava Yolları)	60.0	10.0	11.0	0.0	5.0	14.0	100
MISC (Malezya Ulus Deniz Nakliyat Şirketi)	29.4	16.0	14.8	4.2	0.6	35.0	100
Sports-Toto	30.0	0.0	3.8	0.0	5.0	61.3	100
Tradewinds	59.1	0.0	4.2	27.0	0.7	9.0	100
Cement-Sarawak	30.0	54.4	4.3	0.0	1.4	9.9	100

Kaynak: Kuala Lumpur Stock Exchange; ve Adam, Cavendish ve Mistry (1993 : 267)

Bazı finansal analistlere göre, Malezya'daki sermaye piyasasının hisse senetleri satışı için kapasitesinin yılda M \$4 milyarı bulabilmesi iyimser bir tahmindir. Kaldı ki, bu rakam Özelleştirme Master Planında öngörülen hedeflerin altında bir seviyede kalmaktadır. Bununla beraber, özellikle kamu hizmeti gören kuruluşlardan STM (telecommunications-Syarikat Telecom), LLN (Lembaga electricity comporation) ve KTM gibi üç büyük hizmet sektörü kuruluşlarının satışında, toplam kamu hisse ihracının 2-3 yıllık bir süre içinde M \$12 ile M \$15 milyarlık bir değere ulaşabileceği tahmin edilmektedir. (Adam, Cavendish, Mistry : 1993 :267).

Malezya'daki sermaye piyasasında, özelleştirilen kuruluşlara ait hisselerin etkin bir şekilde satışı ve özel sektör senetlerine tercih edilmesi mümkündür; ancak bunun gerçekleşmesi yabancı sermaye portföy akışlarının sınırlı kalmasına bağlıdır. Öte taraftan, diğer sermaye piyasası enstrümanları sürekli olarak yüksek getiri sağlamaya devam ederse, o takdirde özelleştirmeye ait hisselerin pazar ve alıcı bulması için kamu hisseleri değerinin yüksek seviyede tutulabilmesine veya çıkarılan hisse senetleri fiyatlarının düşük tutulmasına bağlı olacaktır. Bu arada, hisse senetlerinin düşük değerlendirilmesine (underpricing) ilişkin sorunlar açıkça ortadayken kar paylarının (dividend) korunması yoluna gidilmesinin özelleştirme programı üzerinde daha olumsuz etkileri olabileceği görüşü hakimdir.

3.1.5. MALEZYA'DA REGÜLASYON VE REKABET POLİTİKASI

Bu bölümde, özel sektör ticari faaliyetlerinin regülasyonu ile özelleştirilen tekellerin fiyat belirleme kararları ele alınacaktır. Genel olarak, Malezya'da regülasyon konusu hükümet içinde "internalize" edilmiştir ve çıkarılan bir yasa ile kontrol ve regülasyon yetkisi özel bir devlet departmanına verilmiştir.

Yeni Ekonomi Politikası (NEP- New Economic Policy) çerçevesinde, Malezya ekonomisi oldukça regüle edilen bir ekonomidir. Hükümetin, halen uygulanmakta olan regülasyon aktiviteleri mevcuttur. Sanayi sektörü alanında, piyasaya serbest girişlerin denetimi ile ortaya çıkmıştır ve sermaye piyasası örneğinde ise varlık sahipliği davranışlarına şekil vermek ve yönlendirmek şeklinde kendini göstermiştir. Özellikle, varlık edinme (acquisition), firma birleşmeleri (mergers), firma ele geçirme (take-over) gibi konularda gerekli hüküm ve regülasyonlar saptanmıştır. Bu kurallar, Malezya'da hisse sahipliğini yeniden düzenleme, şirketler sektörünü denetleme ve ülke ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunacak özel yatırımları teşvik etmek amacına yöneliktir. İzlenen bu sistem, şirket performansından çok, şirketlerin mülkiyet yapısı üzerinde önemle durmuştur.

Bununla beraber, Yeni Ekonomi Politikası (NEP) programının ana hedeflerinin gerçekleşmesi yolunda, ekonominin aşırı bir şekilde regülasyona tabi tutulmasının gelişmeyi kısıtladığı ve özel sektörün riskini arttırdığı vurgulanmıştır. Geçmişteki deneyimler, Malezya'daki regülasyon politikasının adil bir şekilde yürütüldüğünü göstermektedir. Örneğin, 1974 Petrol Yasası vasıtasıyla petrol sektöründe ve 1983 Tahvil Sektörü Yasası ile de finansal sektörde bu uygulamalar olumlu olmuştur. Özellikle Kuala Lumpur borsası ve sermaye piyasası kolayca girilebilen ve düzenli yönetilen bir piyasadır.

Eldeki bilgilere göre, hizmet sektörü ve hidro-karbon sektörü dışında, yerel ekonominin oldukça rekabetçi bir yapı ve nitelik

taşıdığı gözlenmektedir. Böylece, diğer ülkelerde olduğu gibi (i.e. Şili, Arjantin, Türkiye gibi) özelleştirme programı ışığında, mevcut olan rekabet politikasının yeniden düzenlenmesine gerek görülmemiştir.

Malezya'daki hizmet sektöründeki regülasyon'a gelince şunları söylemek mümkündür: Özelleştirme sonrası ortaya çıkan regülasyon sorunu, Malezya'da ancak programın daha sonraki döneminde sınırlı bir şekilde ele alınmıştır. Malezya'da özelleştirme ilkeleri dökümanı bu soruna değinmemiş ve Master Plan da tüm özelleştirilen kuruluşlar için tekil bir regülasyon yapısı ve önerisi taşımamaktadır. Halen, bu ülkede telekomünikasyon ile ilgili 1989 yasasında, ayrı bir regülasyon yapısı mevcuttur. Aslında, bu İngiltere'de uygulanan 1984 telekomünikasyon yasasına benzemekte ve İngiltere'de izlenen çeşitli regülasyon ve rekabet yapılarını takip etmektedir.

Daha spesifik olarak Malezya'da uygulanan regülasyon politikası şöyle özetlenebilir:

STM (Syarikat Telecom) kuruluşu, telekomünikasyon üretiminde ve hatların kiralanmasında "tekel" gücünü koruyacak, fakat kamu telefon kabinleri, facsimile ekipman tahsisi yapılan bilgisayar hatları, cellphones ve fiber-optik kabloların (fibre-optic cables) arzı ve tesisi hallerinde rekabete izin verilecektir. (Adam, Cavendish ve Mistry: 1993 : 269; also Hensley ve White : 1993 : 83)

STM'nin kendisi için, fiyat regülasyonu Telekomünikasyon Genel Direktörlüğü tarafından uygulanacaktır ve yasa British Telecom örneğinde olduğu gibi "RPI-X" formülünün fiyat belirlemede kullanılmasını emretmiştir.

Malezya'da telekomünikasyon sanayii'ne ilişkin bu regülasyon formundan kaynaklanan bazı önemli konular ortaya çıkmıştır. Birincisi, özel sektör tekelleri için regülasyon kurumunun yapısı ve kapasitesine ilişkin açık düşüncelerin eksikliğidir.

Malezya'da, 1987 yılından beri JTM'nin regülasyon kurumu olarak mevcut olmasına rağmen, sanayi sektörü hiç bir resmi regülasyon olmadan 2 yıl için işlemiştir. Bugün, Malezya'da diğer gelişen ülkelerde olduğu gibi, regülasyonun yapısına ilişkin konularda kesin bir açıklık yoktur. Daha önce belirtildiği gibi, Telekomünikasyon sanayiine ilişkin regülasyon yasasının (Regulatory Act) hazırlanması esnasında, birbiriyle ilintili ama bağımsız regülasyon organlarının (İngiltere örneği gibi) kuruluşunu öngörmüşken, özelleştirme Master planı, buna karşın, tüm hizmet sektörü için tek düzey (uniform) bir regülasyonun tesisini tercih etmiştir.

İkinci olarak, İngiltere'deki regülasyon modelini izlemek suretiyle, hükümet "fiyat regülasyonunun" yürütülmesiyle ilgili kaynak maliyetini düşük değerlendirmiştir tezi ileri sürülmüştür. Kuşkusuz regülasyonun uygulanması için etkin bir kurumun

kurulması ve yönetiminin gerektireceği ek giderler için fon sağlanması kaçınılmazdır. Ayrıca Malezya örneğinde, STM kuruluşu ve onun regülatörü konumunda olan Telekomünikasyon Genel Direktörlüğü arasındaki bilgi ve enformasyon farklılığı da önemle vurgulanmıştır.

Son olarak, özel sektörün ekipman ve diğer hizmetler üretiminde olması gereken rekabet ölçüsü konusunda bazı tartışmalar süregelmiştir. Açıklandığına göre, telekomünikasyon piyasasının bir ucu doğal tekel niteliğinde değilse de, piyasaya serbestçe girmek isteyen firmalar için engelleme yapılmıştır. Dolayısıyla piyasanın bu bölümünün ele geçirilmesine engel olmak amacıyla JTM'nin (regülasyon teşkilatı) oynadığı rol tartışma konusu olmuştur.

Malezya'da özelleştirme programının kamu ve özel sektör arasında kurulması gereken denge üzerinde çok önemli bir etkisi olmamıştır. Ancak bazı istisnai hallerde, kaynak kontrolünde gözle görülen değişimlerde olmuştur. Bununla beraber, özelleştirme programı hükümetin politika ekseninde çok kesin ve önemli bir yer işgal etmiştir.

Malezya'daki özelleştirme programının birçok özelliği vardır ve bunlar bu ülkeyi diğer birçok ülkeden farklı bir konuma getirmektedir. Ülkede, özelleştirilen başlıca sanayi dalları telekomünikasyon, hava yolları, elektrik, uluslararası deniz nakliyat, çimento, konteniye terminali, taşocakları, uluslararası otel ve tatil köyleri olmuştur. Ayrıca, BOT / BOO (Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet-Sahiblen) yöntemleri yaygın bir uygulama alanı bulmuş ve Malezya'da su projeleri, demiryolları ve karayolları bu yolla özelleştirilmiştir.

Malezya'da özel sektör göreceli olarak hem ülke içinde, hem de uluslararası piyasalarda rekabetçi bir yapıya sahiptir. Ülkedeki kalifiye işçi arzı yeterli bir seviyededir ve makro-ekonomik ortam ve göstergeler, yüksek bir ekonomik performansa çok elverişlidir. Ayrıca ülkede yüksek seviyede tasarruf vardır ve bu tasarrufların, riskli-sermaye yatırımlarına yönelmesini sağlayacak sofistike ve etkin bir finans sektörü mevcuttur. Öte yandan, Malezya'da özelleştirme programını profesyonel olarak yürütecek kapasite de vardır. Bu bağlamda, Malezya'da gözlenen yöneticilik tecrübesi ve bölgesel olarak uzmanlaşmış müşavirlik hizmetleri, özelleştirme deneyimini geliştirmeye hizmet edebilir. Malezya'da özelleştirmenin Yeni Ekonomik Politikanın (NEP-New Economic Policy) ikinci aşamasında daha etkin bir politika olarak uygulanması beklenmektedir.

3.2. SINGAPUR'DA ÖZELLEŞTİRME

Bu bölümde Singapur'daki kamu sektörünün yapısını ve bu kuruluşların karlılık ve verimlilik bakımından gösterdikleri yetersiz performansı inceledikten sonra, özelleştirme politikasına değinilecektir.

Singapur'daki kamu kuruluşlarını doğal tekeller, işletmeler (subsidiaries) ve Üç Bakanlığa bağlı üç holding şirketinin yetki alanlarında kurulan kuruluşlar teşkil etmektedir. Bu Bakanlıklar; Ulusal Kalkınma Bakanlığı - (MND Holding Ltd), Milli Savunma Bakanlığı (Sheng-li Holdings Co.Ltd) ve Maliye Bakanlığı (Tamasek Holdings Co Ltd) dır. Ayrıca devlete ait Singapur Investment Co. adında deniz aşırı yatırımlardan sorumlu bir kuruluş daha vardır.

Bu holdingler tarafından yönetilen şirketler tamamen veya kısmen devlete aittir. Bu arada TAMASEK Holding bünyesindeki diğer iki şirket: Intra Co. (Uluslararası Ticaret Şti.) ve Singapur Kalkınma Bankası (D.B.S Development Bank of Singapore) ve bunlara bağlı şirketler vardır. Devletin dolaylı olarak bu, kuruluşlar da iştiraki vardır.

Hükümetler, doğal kuruluşları tesis etmek suretiyle ile temel sosyal hizmetleri (sosyal güvenlik, konut, kalkınma, toplu yayıncılık) ve ekonomik sektörleri (hizmetler, ulaşım altyapıları, endüstri ve ticari kalkınma ve finans) yetki alanının içine almıştır. Kamu kuruluşlarının yalnız dördü daha önceki Koloni Hükümetlerinden miras kalmıştır.

1959 yılında Halk Hareket Partisi (People's Action Party)'nin yönetimi ele geçirmesinden sonra doğal tekeller legal olarak teşkilatlandırılmıştır. Kamu kuruluşlarının yeniden yapılanması, ekonominin imalat sanayinde (gıda, tekstil, petrokimya, bio teknoloji, aerospace) ve hizmetler sektöründeki gelişmeler sürmüştür.

Devletin ekonomik hayata müdahalesi 1960 ve 1970'li yıllarda özel sektörün gelişmesini olumsuz yönde etkilemedi. Aslında kamu kuruluşları ekonomik gelişme için gerekli ortamı yaratmıştır.

1985 yılının ekonomide resasyon yılı olmasına rağmen 1984 yılına göre, kamu kuruluşlarının performansı gelişmiştir. Kamu kuruluşlarının olumlu bazı finansal etkileri de olmuştur. (Low:1988:266)

Singapur'da serbest piyasa ekonomisi ortamında izlenen katı Devletçilik politikasının ekonomik başarısını incelemek gerekir. Ancak, burada sorulan diğer bir soru; piyasa ekonomisi ilkeleri ile çelişkili olmayan yüksek seviyedeki devlet regülasyon politikası olumlu etkiler sağlamış ise, niçin Singapur'da özelleştirmeye ilgi duyulmuştur?

Devletin ekonomik felsefesini 1965 yılında o zamanın Başbakanı olan Les Kuan Yew şöyle açıklamıştır:

"Karşılaştığımız sorun, ekonomik hayatımızı nasıl kazanabilirdik, nasıl ayakta kalabiliriz? Bu iktisadi, kalkınma teorisi ile ilgili bir problem değildi. Gelişmenin, sosyalizm veya serbest piyasa ile gerçekleştirilmesi ikinci derecede önemli bir sorundu" (Low :1988 :266)

Başbakan ve PAP partisinin gerçek amacı, istihdam olanakları yaratmak, refah ve kalkınmayı hızlandırmaktı. Bunlar sonuç hedefliyen yöntemlerdi. Singapur'daki ekonomik strateji, hedeflerin gerçekleşmesi için her türlü ekonomik ve ekonomi dışı araçları kullanmayı içermekteydi.

1986 yılında Ticaret ve Sanayi Bakanı parlamentoda açıklama yaparak, özel sektörün ekonomik kalkınmanın motoru olmasını dile getirmiş ve özelleştirme için bir plan teklifi yapmıştır. Nisan 1985 yılında, resasyonun olumsuz etkilerini önlemek ve ekonomiye yeni yön kazandırmak amacı ile Ekonomik Komite kurulmuş ve özelleştirme hareketi desteklenmiştir. Singapur'da politika alanındaki bu geri adım, ekonomik felsefede radikal bir değişikliği simgelemez. Halk Hareket Partisi pragmatik ve eklektik bir yaklaşımı tercih etmiştir.

Yakından incelendiği zaman devlete ait kuruluşların özel sektöre transfer edilmesi, 1970'li dönemin ilk yıllarında da görülmüştü. Bu dönemde karşılaşılan ekonomik kriz, özelleştirme programının üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Özellikle, gemi yapımı ve onarımı, Petrokimya Endüstrisi Kuruluşlarının satışı güç olmuştur. Singapur'da, özelleştirme politikasına resasyondan önce başlanılmış ve krize bir çare olarak da düşünülmemişti. Tersine, özelleştirme yeni bir ekonomik düzenin kurulması için uzun dönemli bir politika olarak görülmüştür.

Uluslararası bölgesel ekonomik ortamdaki hızlanan gelişme, Singapur'un dış ticaretten kar sağlamasını ve sermaye akışından yararlanmasını temin etmiştir. Bu süreçte, ekonomi yeniden yapılanmış ve modernize edilmiştir. Refah seviyesi yükselmiş ve devletin müdahalesi ve regülasyonu sayesinde hem işverenlere hem de işçilere önemli yararlar sağlanmıştır. İlginç olan diğer bir gelişme de, yabancı yatırımcılar ekonomik ortamdan yarar sağlamış ve karlarını arttırmışlardır. Transfer yapmalarına da kolaylıklar temin edilmiştir. Özellikle 1960'larda yerel girişimciler hem kaynak ve hem tecrübe bakımından büyük çaptaki bir sanayileşme programını yürürlüğe koyacak kapasitede mevcut değildi; böylece hükümet 1960'lı yıllarda fiilen girişimcilik rolü üstlenmişti.

1970 ve 1984 yılları arasında, yüksek kalkınma sağlanmış olmasına rağmen, yerel girişimcileri harekete geçirmek için tercihlili bazı politikalarla atak yapmak mümkün olmamıştır. İlginç olan şu ki, işgücü-sanayi ilişkilerini, ücretler, insangücünün eğitimi ve sosyo-ekonomik alanları düzenleyen politikalar yabancı

sermayenin Singapur'da kalabilmesini kolaylaştıracak olumlu ortamı sağlamaya yöneliktir.

Singapur'daki özelleştirme programının hedefleri diğer gelişmekte olan ülkelerde gözlenen hedeflerden biraz daha farklıdır. Bu ülkelerin çoğunda özelleştirme, verimsiz çalışan ve karlılık oranı düşük kamu kuruluşlarını kurtarmayı amaçlamış ve finansal kaynak yaratmak gibi düşüncelerle yapılmıştır. Öte taraftan ideolojik bazı görüşlerle devletin ekonomik sınırlarının daraltılması, önem kazanmaya başlamıştır. Ancak, Singapur'da bu tür görüşlerin pek geçerli olmadığını gözlüyoruz. Hükümet açıkça ifade etmiştir ki, özelleştirmeden sağlanacak kaynaklara ihtiyacı yoktur. İlginç olan şu ki özelleştirme devlet güdümlü ekonomik gelişme stratejisinin sınırlarına ulaşıldığından dolayı doğmuştur. 1960-70'li yıllarda, devlet ve kamu kuruluşları işletmeciler ve girişimci yaratma hedeflerine ulaştığı için artık bazı kamu kuruluşlarının özel sektöre transferinin zamanı geldiği teması güç kazanmıştır. Singapur'daki özelleştirme politikasına göre, kamu kuruluşlarının özel sektöre transferi sürekli olacaktır. Özelleştirme programının kapsamına daha çok devletin teşvik edici katılımını yerine getirmiş kuruluşlar veya tamamen olgunlaşmış kamu kuruluşları dahil edilmiştir. Özelleştirme yolu ile elde edilen kaynaklar, yeni faaliyet alanlarına ve devletin kendi varlığının etkin olması gereken kuruluşlara tahsis edilmesi öngörülmüştür. (Örneğin, Biyoteknoloji ve diğer yüksek teknoloji alanları gibi.)

İkinci olarak, Singapur'da hükümet milli savunmaya ait devlet kuruluşlarını özelleştirme programının dışında tutmuştur. Singapur'da özelleştirilen kamu kuruluşlarının bazıları Tablo 3.2.1'de gösterilmiştir.

Tablo 3.2.1 Singapur'da Özelleştirilen Kuruluşlar

Kuruluş	Satılan Hisse	Gelişmeler
-Mass Rapid Transit Corporation (Toplu hızlı transit ulaşım şirketi)	%100	Tamamen satıldı
-Singapore Broadcasting Services (Televizyon hizmeti)	Kısmen	Kısmen satıldı
-Telecom (telefon hizmeti)	Belli değil	Satış için önerildi
-The National University Hospital (Universite Hastanesi)	Kısmen	Kısmen satıldı
-Devlet Diş Klinikleri	Belli değil	Genç diş hekimlerine kiralanmıştır
-Singapore Airlines (SIA)	%37	Devlet hissesi %63' düşmüştür.
-INTRACO Şirketi	%13	Devletin toplam hissesi %13'tür. Tümü satıldı.

Singapur'daki özelleştirmelerde göze çarpan diğer bir gelişmede, sağlık ve eğitim hizmetlerinin özelleştirilmesi için yapılan önerilerdir. Ulusal Üniversite Hastanesinin (The National University Hospital-NUH), %100 hisseleri devlete aittir ve yönetiminde otonom bir yapı gelişmiştir. Ayrıca, Ekim 1984'den sonra başlatılan yeni Diş Kliniği programına göre devlet diş kliniklerini, özel kliniklerini açıncaya kadar genç dişçi subaylara kiralamaya amaçlamıştır. Buradaki başlıca gaye, güçlü bir özel dental klinik sektörünün gelişmesini özendirmek ve böylece devletin elinde kalan yeter sayıdaki kliniklerle de, öğrencilere, yaşlı kesime, düşük gelirli gruba ve daha ihtisaslaşmış diş tedavisi isteyen kişilere hizmet götürmektedir. (Low :1988 :271)

Ancak, Singapur'da hükümetin sağlık hizmetlerinde olduğu gibi, eğitimin özelleştirilmesi gerektiği şeklinde bir eğilimi yoktur. Sağlık sektöründe nüfusun yaşlanması, sağlık ve tedavi giderlerinin artması ve daha modern sağlık cihazlarının maliyetinin artmasının devlet kaynaklarını zorlaması olasıdır.

Mart 1985'de özelleştirme politikasının ilan edilmesinden ve "Özelleştirme Komitesinin" kuruluşundan sonra, bir süre formal

bir program ortaya çıkmamıştır. Ancak, hükümet, Singapore Airlines (SIA) şirketindeki hisselerinin oranını azaltmıştır. (devlet hissesi %100'den %63'e düşmüştür.) 1985-86 yıllarında Singapur'da, biri konut diğeri gemi inşaatı sektöründen olmak üzere iki kuruluş daha özelleştirilmiştir. Ayrıca gıda sektöründen ve diğeri de havacılık sektöründen iki kuruluşun satılması da gerçekleşmiştir. Bununla beraber devletin INTRACO şirketindeki hisselerinin satışı (%13 hisse satılmıştır) çok düşük bir fiyatla başka bir firmaya satılması çok tartışmalı olmuştur.

Açıklandığına göre, hükümet özelleştirme programının 10 yılda tamamlanacağını umid etmektedir. Dolayısıyla Singapur'da çok acil kaynak yaratma endişesi yoktur ve özel sektörün durumu ve gelişmesi göz önünde tutularak uygun bir zamanlama söz konusudur. Singapur'da özelleştirme programının gerçekleştirilmesinde yabancı ve yerel yatırımcıların katılım istekleri ve ne ölçüde buna hazır oldukları önemlidir. 1987 tarihinde, ekonomide görülen "crowding-out" etkisinden dolayı yerel iş adamlarının şikayetleri olmuştur. Ancak, yabancı yatırımcılar ise, piyasa-mekanizmasını destekleyen çeşitli hükümetlerin yarattığı ortamdan memnun gözükmektedir. Çünkü, yabancı yatırımcılar kar edebilmekte ve karlarını rahatlıkla transfer edebilmektedir.

Singapur'da uluslararası firmalar (multi-nationals) ile kamu kuruluşlarının arasında bir işbirliği mevcuttur. Bir görüşe göre, eğer devlet kamu kuruluşlarının işletme hakkını sözleşme ile transfer ederse, uluslararası firmaların yaratılan boşluğu tamamen doldurabileceği ifade edilmiştir. Bazı yorumculara göre (Low :1988 :274), eğer devlet teşvik edici tedbirlerle, yerel girişimcileri dinamik bir ulusal politika ile destekleme yoluna giderse, o zaman özel sektörün devlet sektörünün aşamalı olarak yerini alması mümkündür.

Singapur'daki özelleştirme yalnız ekonomiyi canlandırmak için kullanılan bir politika olmayıp, hükümetin siyasal ve ekonomik felsefesindeki temel bir değişikliği temsil etmektedir. Açık olarak, piyasa ekonomisinin etkinsizliği tartışma konusu edilmemektedir; görece olarak kamu kuruluşları ve işletmeleri verimli ve sağlıklı bir performans göstermişlerdir. Singapur'daki kamu kuruluşlarının çok ayrı ve özel bir konumu vardır; çünkü burada özelleştirme başarısızlığın değil, başarılı olmanın bir sonucu olarak uygulanmıştır. Yukarıda ifade edildiği gibi, Singapur'da çok canlı ve dinamik bir kalkınmaya paralel olarak, kamu kuruluşları da çok önemli başarılar sağlamışlardır.

Dolayısıyla, haklı olarak akla gelen soru şu olmaktadır; kamu kuruluşlarında gözlenen bu başarılı performansın devletin bugünkü müteşebbislik gücüne son verilmesini gerektirmesi çok "paradoksal" bir olaydır.

Avrupa'da ve dünya'da süregelen resasyon nedeniyle Singapur'da hükümetin hangi kuruluşların satılması konusunda yeterli bir değerlendirme yapamadığı için, özelleştirmenin hızı

yavaşlamıştır. Ayrıca kamu kuruluşlarının transferi mülkiyet ve kontrol hakkının tamamen kaybolması anlamını taşıyor. Devlet en büyük hissedar olarak kontrol yetkisini elinde tutmaya devam ediyor.

Özelleştirme sonrası, özel sektörün Singapur'da kalkınma ve gelişmenin motoru olup olamayacağı ciddi olarak sorulan bir sorudur. Öte taraftan, özelleştirmeden sonra, yüksek teknoloji ve yüksek kalkınma gösteren kilit alanlarda ve savunma sanayii alanındaki faaliyetlerde devlet sektörünün etkinliğini sürdüreceği rapor edilmektedir. Hükümetin, kamu kuruluşlarının özel sektöre transferinden sonra uluslararası (MNCs) ve yerel şirketleri başlıca aktör olarak kullanması ve hükümet desteğinin devam etmesi tahmin edilmektedir. Aslında yerel ve uluslararası firmalar, kamu kuruluşları için sözleşmeli (sub-contracting) işletmeler rolü oynamaktadır.

Singapur'da devletin kilit sanayilerdeki rolünü koruması beklenebilir, ancak devletin rolü önemli ölçüde azalmış olacaktır.

3.2.1. SİNGAPUR'DA SON GELİŞMELER

Singapur'da özellikle 1993 yılında özelleştirme alanında meydana gelen gelişmeleri gözden geçirmek gerekir. Özelleştirme sonrası çok iyi bir konuma gelen Singapur Telecom Şirketi Amerikan firması olan AT ve T ile ortaklık yaparak, Macaristan'da telekomünikasyon alanında yatırım yapmayı düşünmektedir. Eylül 1993 yılında Singapur hükümeti, Telecom kuruluşunun bir kısmını satmıştır.

Singapur Telecomun 1/5 ile 1/4 oranında hisse senetlerinin satılması kararlaştırılmış ve hisse senedi fiyatlarının 18 ile 23 katı bir gelir sağlayacağı tahmin edilmektedir. (The Economist : 1993: p.79) Singapur Telecomun bu satışından elde edilecek kaynak S \$3 milyar ile S \$4.5 milyar (\$2-3 milyar) dolayında olacaktır. Singapur'un en başarılı devlet kuruluşlarını satışa çıkarmaktaki amacı, dünyada finansal merkez olması isteğidir. 1992'deki gözlemlere göre, menkul kıymetler Borsası satış hacminde dalgalanmalar görülmüş ve fiyat endeksi de aşağıya inmiştir. Bu dönem içinde, Tayland ve Malezya borsaları Singapur'daki borsadan daha da gelişmişti. Bu olumsuz gelişmeye rağmen, Singapur Telekomun hisselerinin borsada satışa çıkarılması etkili olmuş ve borsanın yavaşlamasını frenlemiştir. (The Economist :1993 :p.80)

Singapur'da, son zamanlarda hisse senedi fiyatlarında bir yükselme gözlenmiştir, bunun da en önemli etkeni Amerikan Ekonomisinde gözlenen canlılıktır. Bilindiği gibi Amerika Singapur'un en büyük ticaret partneridir. Kuşkusuz, Asya'daki bazı ülkelerde kaydedilen gelişmenin de rolü olmuştur. Bunların sonucu olarak, hisse senedi fiyatları Kasım 1992'ye göre %20

oranında artmıştır. Yeni ihraç edilen hisselerin akışı da piyasayı etkilemiştir. Eldeki verilere göre 1992 yılı içinde Borsada \$2.4 milyar dolayında yeni hisse senedi satılmıştır. 1993 yılında bu rakam aşılmıştır ve birçok yerel şirket yeni hisselerin satışını planlamıştır.

Bu meyanda bir devlet kuruluşu olan Singapore Technologies Industrial Corporation (STIC), yeni hisselerini 1993'te satışa çıkarmış, ancak Mayıs 1993'te bu satışı durdurmuştur. Hisselerinin çok pahalı olmasına rağmen, her 12 Singapur'ludan biri, bu hisseler için başvuru yapmıştır. Sermaye piyasasındaki bu şirketin başarısı, Telecom hisselerinin yüksek fiyatlanmasına yardımcı olmuştur.

Singapur Hükümeti, İngiliz Hükümetinin British Telecom şirketinin özelleştirilmesinde yaptığı gibi yatırımcılara yüksek kar temin ederek geniş bir tabana yayılması ilkesine ihtiyaç duymamıştır. Buna rağmen hükümetin biraz olsun yardımcı olduğu söylenebilir.

Singapur'da kişiler zorunlu tasarruf sistemi olan Central Provident Fund (CPF)'ye bağlanmış olan nakitlerinin, önemli bir bölümünü kaybetmişlerdir. Geçmişte Hükümet kişilerin CPF'deki fonlarını kullanmalarına zorluk çıkarmıştı, ancak 1993 yılının son aylarında Hükümet kişilerin bu fonları kullanarak hisse senedi almalarına ilişkin kuralları yumuşatmıştır. Hatta CPF fonlarını kullanmak sureti ile Singapur Telecom hisselerini satın alacak yatırımcılara özel teşvikler sağlamıştır.

Singapur Borsasında işlem gören Telecom hisselerinin, ileride belirli fiyatta iyi bir alım olacağını ifade eden finansal analistler vardır. Singapur Telecomun, uluslararası iletişimde sürdürdüğü 15 yıllık tekel ve mobil telefon alanındaki 5 yıllık tekel gücü ile yerel pazara hakim olması tahmin edilmektedir. İş kesimindeki tüketiciler geliştirmekte ve mobil telefonlar için iyi bir pazar teşkil etmektedir.

Bazı yorumculara göre, Singapur Telecom'un uluslararası iş hacmini genişleterek, Vietnam ve Filipinler gibi daha az gelişmiş komşu ülkelerde bu alanda yatırım yapması olasıdır. Bir görüşe göre, Profesyonel yatırımcılar dahi, hisselerin aşırı fiyatlanmasına rağmen Singapur Telecom hisselerinden satın alma riskine girebilir. Bugün, Singapur borsasında işlem gören en büyük şirket Singapore Airlines'dır. Kuşkusuz hava yolları faaliyetleri uluslararası dalgalanma gösterdiği için, Singapur Telecom hisseleri görece olarak daha az riskli görülmektedir.

KAYNAKLAR**MALEZYA**

Adam, Christopher, Cavendish, William and Mistry, Percy S. (1992) Adjusting Privatisation- Case Studies from Developing Countries, Heinemann Educational Books Inc. pp.211-258

Hensley, Mathew, L. and White, Edward, P.(1993), The Privatisation Experience in Malaysia-Intergrating Build Operate-Own and Build- Operate-Transfer Techniques within the National Privatisation Strategy, The Columbia Journal of World Business, Spring 1993. pp.70-82

Leeds, Roger (1989) Malaysia : Genesis of a Privatisation Transaction, World Development, Vol.17, No.5 pp.741-756

SINGAPORE

The Economist, (1993) Singapore Telecom-Pick a Number, June 19 th-25 th, 1993, London, pp.79-81

Low, L.(1988) Privatisation in Singapore, in, Cook, P and Kirkpatrick, C (eds) Privatisation in Less Developed Countries, Wheatsheaf Books, London, Sussex.

Pirie, Madsen (1988), Privatisation, Wildwood House, London.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

LATİN AMERİKA'DA ÖZELLEŞTİRME: MEKSİKA VE ARJANTİN DENEYİMLERİ

4.1. RADİKAL ÖZELLEŞTİRME DENEYİMLERİNİN KÖKENLERİ

Son yıllarda bütün dünyayı etkisi altına alan özelleştirme dalgasının en kapsamlı ve çarpıcı örnekleri Latin Amerika'da görülmektedir. Özellikle üç Latin Amerika ülkesi, Arjantin, Meksika ve Şili, geniş çaplı bir reform programı çerçevesinde özelleştirme yolunda önemli mesafeler kaydetmişlerdir.

Latin Amerika'da kapsamlı özelleştirmenin gerçekleştirildiği ilk ülke Şili olmuştur. Ancak, Şili'de özelleştirme otoriter bir rejim ortamında uygulanmaya konmuş ve dolayısıyla normal şartlar altında özelleştirmenin karşılaşılabileceği siyasal engeller suni yollardan ortadan kaldırılmıştır. Arjantin ve Meksika deneyimlerini Şili deneyimine oranla daha ilginç kılan nokta, söz konusu ülkelerin kapsamlı özelleştirmeyi siyasal açılım ve demokratik rejime yeniden geçiş süreçleriyle birarada yaşamalarından veya gerçekleştirmelerinden kaynaklanmaktadır.

Meksika ve Arjantin'in son yıllarda kapsamlı özelleştirme gerçekleştirebilmelerinin temelinde iki ana etken yatmaktadır:

- (a) her iki ülkenin karşılaştığı ekonomik krizin boyutları
- (b) dış etkenler.

Meksika 1980'li yılların başlarına kadar oldukça başarılı büyüme grafiği çizen bir ülkeydi. Brezilya ile birlikte Latin ülkeleri arasında ve gelişmekte olan ülkeler genelinde en başarılı performans gösteren ülkeler arasında yer alıyordu. Ancak, 1982'de dış borç krizinin patlaması ile birlikte Meksika ekonomisi büyük bir bunalıma girdi. Krizin beraberinde getirdiği ağır borç yükü Meksika ekonomisinde büyümenin tamamen durmasına neden oldu. Zengin doğal kaynaklarına sahip olan ve 1930'lu yıllarda dünyanın en müreffeh ülkeleri arasında yer alan Arjantin ise daha sonraki dönemlerde uygulanan yanlış politikalar ve yoğun iç çatışmalar neticesinde büyümenin son derece düşük düzeylerde gerçekleştiği bir ülke haline geldi. Arjantin giderek zengin ülkeler grubundan koparak tipik bir yarı sanayileşmiş, orta-gelir ülkesi konumuna itildi. 1980'li yıllarda Arjantin'de, Meksika

gibi, ciddi bir borç krizi ile karşı karşıya geldi ve ekonomi tarihinin en bunalımlı yıllarını yaşadı.

Bu noktada iki ülke arasında temel bir farklılığın bulunduğunu vurgulamak gerekiyor. Arjantin'in durgun bir ekonomi konumuna girmesi oldukça eskilere dayanıyor. Meksika'da ise durgunluk 1980'li yılların sorunu veya özelliği olarak ortaya çıkıyor. Ancak bu iki Latin Amerika ülkesini birbirine benzer kılan nokta, her iki ülkenin de 1980'li yıllarda çok ciddi bir ekonomik kriz ile karşı karşıya kalmalarından kaynaklanıyor. Büyüme ve yatırımların tamamen durması ve karşılaşılan borç krizinin boyutları, her iki ülkede de eski döneme damgasını vuran korumacı, mücadeleci ve populist politikaların tamamen geçerliliğini yitirdiği konusunda geniş bir uzlaşma zemini oluşturdu. Bu noktada ilginç bir engelleme yapmak mümkün. Ekonomiye katı devlet müdahalesinin hakim olduğu ve sonunda büyük çaplı bir krize yol açtığı ülkelerde, radikal veya kapsamlı bir özelleştirme programı üzerinde toplumsal uzlaşma sağlanması bir hayli kolaylaşıyor.

Gerek Arjantin'in gerek Meksika'nın kapsamlı bir özelleştirme programına başvurmaları kısmen üzerlerindeki borç yükünü en az maliyetle bertaraf edebilme istekleriyle yakından ilintili. Kriz sonrası ilk aşamada borç sorunlarını ihracat artışı ve özellikle ithalat kısıntılarıyla aşmaya çalışan bu iki ülke, daha sonraki yıllarda giderek artan oralarda borç-özsermaye takas yöntemine başvuruyor ve böylece özelleştirme dış borç sorununun çözümünde önemli bir araç olarak ortaya çıkıyor. Diğer taraftan ciddi borç bunalımı ile karşı karşıya bulunan ülkelerin uluslararası finans çevrelerinden özelleştirme doğrultusunda yoğun bir baskı ile karşılaştıkları ise bir gerçek. Aynı zamanda uluslararası finans örgütlerinin mali desteği de bu tip ülkelere kapsamlı özelleştirme doğrultusunda önemli bir itici güç oluşturuyor.

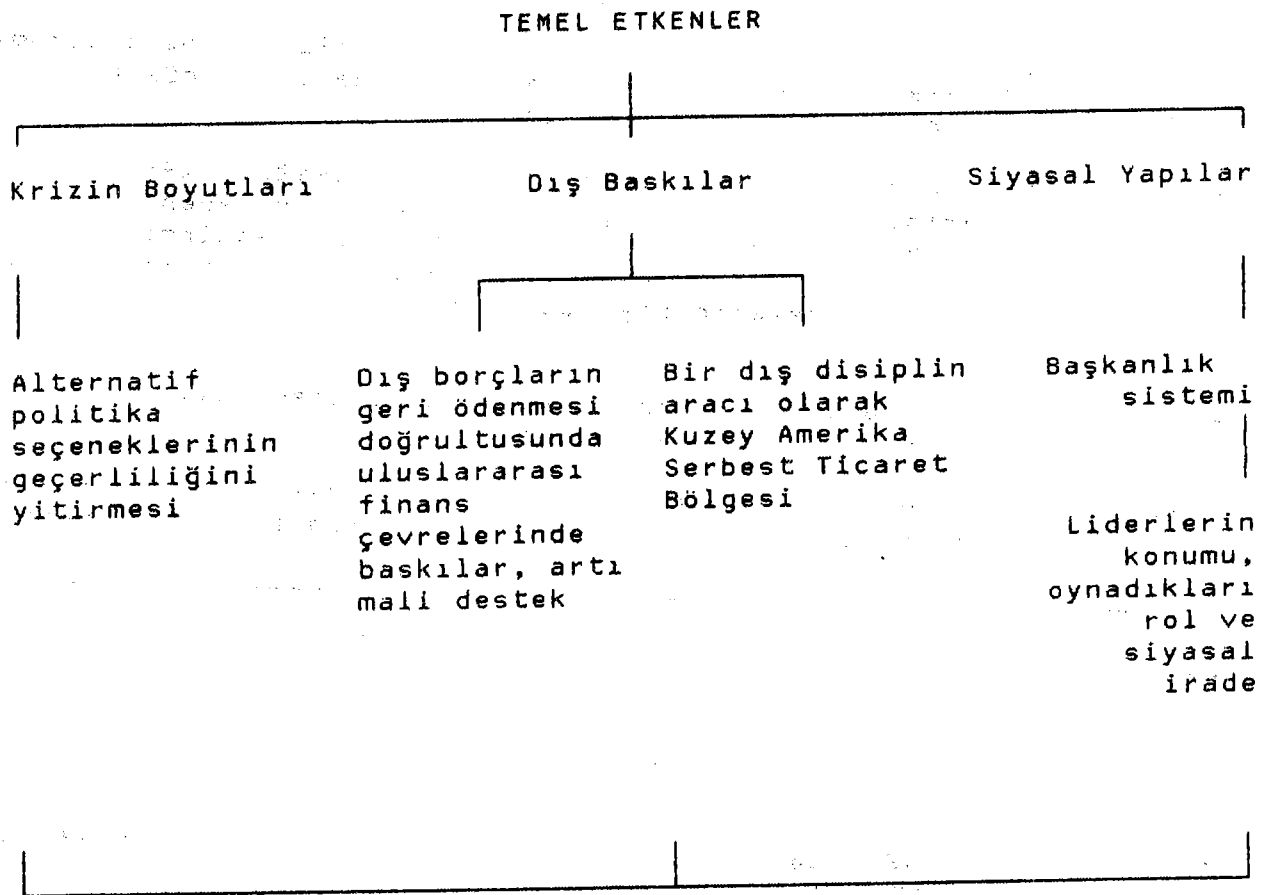
Meksika bağlamında diğer bir dış etken de ülkenin A.B.D ve Kanada'nın üyesi olduğu Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi'ne (NAFTA) katılımı ve katılımın gerektirdiği yükümlülükler ile ilgili. Bu tarz dış baskıların veya dış disiplin araçlarının bulunması, siyasal otoriteler tarafından kapsamlı bir özelleştirme programına geniş kitle desteği oluşturulması doğrultusunda önemli olanaklar sağlıyor.

Yine de, Meksika ve Arjantin'in kapsamlı özelleştirme deneyimlerini sadece içinde bulundukları krizin boyutları ve dış baskıların niteliği ile açıklamak yeterli olmayabilir.

Latin Amerika'ya bir bütün olarak baktığımızda, hemen hemen tümünün dış borç krizi ile karşı karşıya kaldığı bir bölgede özelleştirmenin çeşitli ülkelerde çok farklı boyutlarda cereyan ettiğini görmekteyiz. Bu noktada en ilginç örneklerden biri de Brezilyadır. 1980'li yıllarda aynen Meksika gibi çok ciddi bir borç bunalımına giren, büyümenin durduğu ve makroekonomik dengelerin giderek bozulduğu Brezilya'da özelleştirme henüz bir ivme kazanamamıştır. (Bkz. Tablo 1). Bu da şunu gösteriyor ki

Ülkelerin iç siyasal yapıları da farklı ülkelerde farklı düzeyde özelleştirme gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu bağlamda başkanlık sisteminin reform sürecine sağladığı kolaylıklar artı Carlos Menem (Arjantin) ve Carlos Salinas (Meksika) gibi iki güçlü karizmatik liderin özelleştirme programına destek ve ivme kazandırma yolunda üstlendikleri rol özellikle incelenmeye değer.

Şema 4.1 Meksika ve Arjantin'de Hızlı ve Kapsamlı Özelleştirmenin Kökenleri :



Özelleştirmeye Toplumsal Destek Sağlanması

Tablo 4.1 Latin Amerika'da Özelleştirme Deneyimleri ve Bölge İçi Farklılıklar

Arjantin	1990 yılından itibaren geniş çaplı ve radikal bir özelleştirme paketi uygulanıyor.
Bolivya	Şu ana kadar herhangi bir hareket yok. Özellikle büyük kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ciddi siyasal ve anayasal engellerle karşılaşıyor.
Brezilya	Yavaş ve tartışmalardan fazla ileriye gidemeyen bir süreç yaşanıyor. 1991 yılı sonu itibariyle sadece bir büyük çelik şirketi ve elektrik makineleri üreten bir başka şirket satılabildi.
Şili	Çok geniş kapsamlı ve radikal bir özelleştirme programı 1985-1984 döneminde uygulandı. Şu anda çok küçük bir KİT sektörü mevcut bulunmalıdır.
Meksika	Özelleştirme iki aşamada gerçekleşti. 1982 - 1989 döneminde oldukça yavaş tempoda cereyan eden ve küçük-orta boy işletmeleri kapsayan bir özelleştirme süreci yaşandı. Son yıllarda ise geniş kapsamlı radikal ve büyük işletmelerin peş peşe satıldığı bir özelleştirme programı gerçekleştirildi.
Peru	Az sayıda özelleştirme gerçekleştirilebildi. Bunlardan bazıları çalışanlara satıldı.
Venezuela	Şu ana kadar herhangi bir hareket yok. Turizm ve çimento gibi alanlardaki işletmelerin satışı gündemde.

Kaynak : Meller (1993) p.31

4.2. MEKSİKA ÖZELLEŞTİRME PROGRAMI : PROGRAMIN BOYUTLARI VE MAKROEKONOMİK ETKİLER

Meksika özelleştirme programının kökenleri 1982 yılına dayanır. Borç krizinin patlak verdiği 1982 yılında, Meksika'da toplam 1155 kamu işletmesi bulunuyordu. 1991 yılı sonu itibariyle kamu mülkiyetinde bulunan şirket sayısı 239'a indirilmiştir. Elimizdeki en son rakamlara göre özelleştirme sonucunda 23 milyar dolar tutarında vir gelir kaynağı elde edilmiştir. Dolayısıyla, programın ne kadar kapsamlı olduğu açıkça ortadadır. Meksika

deneyimini ilk bakışta ilginç kılan iki çarpıcı özellik, bulunmaktadır:

(a) Özelleştirme süreci birbirinden çok farklı iki aşamada gerçekleştirilmiştir. 1982-1988 dönemini kapsayan ilk aşamada, küçük firmaların özelleştirilmesi gündeme gelmiş, 1989 sonrası ikinci dönemde ise büyük işletmelerin özelleştirilmesi ivme kazanmıştır. Ancak bu iki aşamalı süreci tamamen önceden tasarlanmış, küçükten büyüğe doğru kademe kademe ilerleyen bir özelleştirme planı olarak algılamak yanlış olacaktır. Diğer birçok ülkede olduğu gibi, Meksika'da özelleştirmenin uzun bir süre önemli siyasal engellerle karşılaştığı ve çeşitli baskı gruplarından tepki gördüğü gerçeği göz ardı edilmemelidir.

(b) Özelleştirmenin zaman içinde oluşan kompozisyonu oldukça ilginç bir görüntü sergilemektedir. 1991 sonu itibariyle, program kapsamına giren 905 şirket arasında kapatılan veya tasfiye edilen şirketlerin sayısı 431'i bulmaktadır. Diğer taraftan, özel sektöre satış yolu ile devredilen şirketlerin sayısı ise 360 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, kapatılma veya tasfiye yolu ile şirketlerin kamu mülkiyetinden çıkarılması Meksika özelleştirme deneyiminde çok önemli bir yer tutmaktadır. (Bkz. Tablo 4.2)

Tablo 4.2 Meksika Özelleştirme Deneyimi Bilançosu, 1992-1991

	1 Aralık 1982	1 Aralık 1988	TOPLAM
	30 Kasım 1988	1 Kasım 1991	
Toplam Şirket Sayısı	595	310	905
Kapatılan veya Likide Edilen Şirketler	294	137	431
Birleştirilen Şirketler	72	10	82
Transfer Edilen Şirketler	25	7	32
Satılan Şirketler	204	156	340
Özelleştirme Aşamasında Olan Şirketler			87
1982 Yılındaki Toplam Kamu İşletmesi Sayısı			1155
1991 Yılındaki Toplam Kamu İşletmesi Sayısı			239

Kaynak : Aspe (1993) p.216 Meksika Özelleştirme Dairesi ve Maliye Bakanlığı verilerinden derlenmiştir.

Meksika'da özelleştirilen şirketler arasında telekomünikasyon alanında faaliyet gösteren "Telmex", büyük kamu ticari bankaları "Bancomer" ve "Banamex", ve ulusal havayolları kuruluşu olan "Mexicana de Aviacion" yer almaktadır. (Bkz. Tablo 4.3.).

Ayrıca dünyadaki en büyük bakır madenlerinden biri olan "Compania Minera de Cananea" ve Meksika'nın en büyük çelik şirketi olan Sidermex de özelleştirilen şirketler arasında bulunmaktadır. Bunlar dışında şeker fabrikaları, radyo-televizyon istasyonları, otelcilik ve balıkçılık alanlarında da kapsamlı özelleştirme gerçekleştirildi. Havalimanlarının ve limanların satışı ise artık son aşamalarına yaklaşan özelleştirme programının gündemindeki en yeni alanlar. Özelleştirme kapsamı dışında bırakılan en önemli birim ise dev bir petrol işletmesi olan "Pemex". Stratejik öneme sahip olan Pemex'in

özelleştirilmesi sadece kısa vadede değil uzun vade de mümkün görülmüyor.

Tablo 4.3. Meksika: Çalışan Sayısına Göre Özelleştirilen En Büyük On Şirket

Şirket	Çalışan işçi Sayısı
Telefonos de Mexico (Telmex)	51.126
Bancomer	37.041
Banamex	31.385
Mexicana de Aviacion	13.027
Impulsores de la Cuenca de Papaloapan	3.617
Astilleros Unidos de Veracruz	2.988
Compañia Minera de Cananea	2.973
Compañia del Real del Montey Iachuca	2.416
Dina Camiones	1.678
Tabamex	1.259

Kaynak : Aspe (1993) p.218 Özelleştirme Dairesi ve Maliye Bakanlığı verilerinden derlenmiştir.

Meksika'da özelleştirme sürecinin zaman içinde akışını ve elde edilen gelirlerin dönemler itibariyle dağılımını incelediğimizde, özelleştirmenin uzunca bir dönem oldukça yavaş bir tempoda ilerlediğini ve gelir katkısının son yıllara kadar oldukça mütevazî düzeylerde seyrettiğini görüyoruz. Özelleştirmenin hızlanması ve kapsamlı satışların gerçekleşmesi ise 1989 sonrası döneme ve özellikle 1990-1991 yıllarına rastlamaktadır. (Bkz. Tablo 4.4 ve Tablo 4.5). Dolayısıyla son yılların en çarpıcı özelleştirme deneyimlerinden biri olarak algılanan Meksika örneğinde, aslında uzun bir olgunlaşma dönemi geçirildiğini ve ilk yıllarda ciddi engellerle karşılaşıldığını unutmamak gerekir.

Tablo 4.4 Meksika: Özelleştirmeden Elde Edilen Satış Gelirleri (1984-1991)

	Satılan şirket Sayısı	Toplam Gelir (Milyon Dolar)
1984	3	1.2
1985	32	113.5
1986	28	100.6
1987	21	167.9
1988	66	524.8
1989	37	730.8
1990	90	3,196.5
1991	65	10,813.4
TOPLAM	342	15,648.7

Kaynak: TUSİAD (1993) p.9

Tablo 4.5 Meksika : Özelleştirme Gelirleri, 1985-1991

	Özelleştirme Gelirleri/ Toplam Kamu Gelirleri (%)	Özelleştirme Gelirleri/ GSYH (%)
1985	0.02	0.01
1986	0.04	0.01
1987	0.31	0.10
1988	0.67	0.20
1989	0.59	0.19
1990	4.32	1.19
1991	14.4	3.83

Özelleştirme gelirlerinin bugünkü değeri (Aralık 1991) 18.016 milyon Dolar.

Kaynak: Aspe (1993) p.219 Maliye Bakanlığı verilerinden derlenmiştir.

Özelleştirmeden elde edilen kaynakların kullanımı Meksika deneyiminin diğer bir çarpıcı boyutunu oluşturmaktadır. Meksika'da özelleştirme büyük ölçüde dış borç ana para ödemelerinde kullanılmış ve toplam dış borç yükünün GSYH'nin %70'den %30'a inmesine olanak sağlanmıştır. Diğer bir çarpıcı özellik de 1989 sonrası radikal özelleştirme aşamasının geniş çaplı bir istikrar ve reform paketi çerçevesinde uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, özelleştirme daha genel bir istikrar programı ve reform sürecini sadece bir ayağını oluşturmuştur. 1989-1991 yılları arasında Meksika'da ciddi bir vergi reformu uygulanmış, kamu harcamaları kontrol altına alınmış ve dış ticaret rejimi köklü bir biçimde serbestleştirilmiştir.

Daha önceleri katı korumacılığın egemen olduğu Meksika bu süreç sonunda dünyanın en açık ülkelerinden biri haline gelmiştir. Meksika'nın bugünkü dış ticaret rejimi, serbest dış ticaret rejimine Uzak Doğu'da ihracat patlaması gerçekleştiren Tayvan ve Kore gibi ülkelere daha yakın bulunmaktadır. Özelleştirmenin sadece bir parçasını oluşturduğu istikrar ve reform programı temel makroekonomik göstergeleri olumlu yönde etkilemiştir. 1988 yılında % 200 civarında olan enflasyon 1991 yılında % 18.8 düzeyine indirilebilmiştir.

Büyümenin tamamen durduğu 1982-1988 döneminin aksine, son yıllarda pozitif ve nüfus hızının iki misli düzeyinde büyüme gerçekleşmiştir. (Bkz. Tablo 4.6) 1986 yılında GSYİH'nin % 17'si durumunda olan bütçe açığı 1991 yılında % 6 düzeyinde fazla vermiştir. Özelleştirme ve reform sürecinin diğer bir ortak etkisi de yabancı sermaye akışları ile ilgilidir. Son yıllarda Meksika'ya yabancı sermaye girişlerinde olağanüstü boyutlarda artışlar gözlenmektedir. 1991 yılında yıllık yabancı sermaye akışları \$12 milyar düzeyine ulaşmıştır ki, bu miktar bir rekor oluşturmakta ve 1982 yılı öncesinde Meksika'ya toplam yabancı sermaye girişinin bütününe eşit olmaktadır. (Bkz. Tablo 4.7)

Tablo 4.6.Meksika: Temel Makroekonomik Göstergeler, 1978-1991 (%)

	1978- 1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Büyüme (Reel GSYH)	8.4	-0.6	-5.2	3.6	2.7	-3.5	1.7	1.3	3.1	4.4	3.6
Enflasyon Oranı	23.6	98.8	80.0	59.2	63.7	105.7	159.2	51.6	19.7	29.9	18.8
Kamu Borçlanma Gereği/ GSYH	-	16.9	8.6	8.5	9.6	15.9	16.0	12.4	5.5	4.0	1.5

Kaynak: Aspe (1993) p. 14-15. Banco de Mexico verilerinden derlenmiştir.

Tablo 4.7. Meksika: Yabancı Sermaye Girişleri: 1982-1991 (milyon \$)

	Yeni Yatırımlar	Kumulatif Toplam
1982	626.5	10,786.4
1983	683.7	11,170.1
1984	1,442.2	12,899.9
1985	1,871.0	14,628.9
1986	2,424.2	17,053.1
1987	3,877.2	20,930.3
1988	2,157.1	24,087.4
1989	2,913.7	27,001.1
1990	4,978.4	35,473.5
1991	9,416.4	44,888.2

Kaynak : Aspe (1993) , p.165

Dolayısıyla, özelleştirme artı reform sürecinin en çarpıcı katkılarından biri Ülkeye önemli boyutlarda yabancı sermaye çekmek olmuştur. Özelleştirme, istikrar ve reform üçgeni çerçevesinde atılan kararlı adımlar, yerli ve yabancı firmalara olumlu sinyaller vermiş, böylece yatırımların ve büyümenin canlanmasına neden olmuştur. Kriz öncesinde dışarı kaçan yerli sermayenin de reform sonrasında büyük boyutlarda Meksika'ya geri dönmüş olması ekonominin yeniden canlanma sürecine katkıda bulunan diğer bir önemli etkidir. Özelleştirme kanalıyla Ülkeye yabancı sermaye akışı ve buna paralel olarak yerli sermayenin geri dönüşü sermaye piyasalarının işlem hacminde büyük artışlara neden olmuştur.

Meksika sermaye piyasalarının bugünkü durumuna baktığımızda yabancıların büyük bir ağırlığa sahip olduğunu görmekteyiz. En son verilere göre özelleştirilen şirketlerin %50'sinden fazlası ve hisse senedi piyasasındaki kaynakların %25'i başta Amerikan şirketleri olmak üzere yabancıların elinde bulunmaktadır. Bu da son yıllardaki gelişmelerin bütün olumlu yönlerine rağmen, Meksika ekonomisine giderek yabancı firmaların veya dış dinamiklerin yön verdiği anlamına gelmektedir.

4.2.2.MEKSİKA ÖZELLEŞTİRME DENEYİMİNİN SOSYAL BOYUTLARI

Ayrıca iç tasarrufların ve yatırımların düşük düzeylerde seyretmesi ve enflasyonu aşağı çekme aşamasında aşırı değer kazanan döviz kurunun, ithalatın hızla arttığı bir ortamda, ihracatı olumsuz yönde etkilemesi Meksika'nın önümüzdeki yıllarda büyüme potansiyeline önemli sınırlar getirmektedir.

Giderek artan boyutlarda dış ticaret açıkları verilmesi ve bunların sermaye akımları tarafından karşılanması ilerisi için önemli bir tehlike oluşturmaktadır.

Daha öncede belirttiğimiz gibi birçok ülkede özelleştirme ciddi siyasal engellerle karşılaşmaktadır. Özellikle sendikalar ve işçi örgütleri özelleştirme sürecine karşı çıkmakta ve bu tip uygulamaların büyük çapta işsizlik gibi sosyal maliyetleri olacağı tezini dile getirmektedirler. Dolayısıyla, kapsamlı bir özelleştirme programını uygulamaya koymayı başaran Meksika'da bir çok başka ülkede varolan siyasal engellerin nasıl aşıldığı merak konusudur. Meksika'da özelleştirme programına siyasal destek sağlanmasında özellikle şu noktalar göze çarpmaktadır.

(i) Özelleştirme sonrasında devletin zarar eden kamu işletmelerine transfer ettiği kaynaklarda önemli bir azalma meydana gelmiştir. (Bkz. Tablo 4.8).

1982'de kamu işletmelerine milli gelirin % 12.7'si oranında bir destek sağlanırken, bu oran 1991 yılında % 2.5 düzeyine

düşmüştür. Tasarruf edilen kaynaklar ise giderek daha fazla miktarlarda sosyal harcamaları karşılamaya yönelmiştir. Bazı rakamlar vermek gerekir ise, 1982 yılında milli gelirin % 6'sını ve programlanan kamu harcamalarının % 36'sını oluşturan sosyal harcamalar kalemi, 1991 yılında milli gelirin % 8'i, programlanan harcamaların ise % 45.5 düzeyine ulaşmıştır. Böylece 1988-1992 arasında sosyal refah harcamalarından % 60 düzeyinde bir reel artış gerçekleşmiştir. Bu da şunu gösteriyor ki özelleştirme sonrası elde edilen tasarruflarla devletin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer sosyal altyapı alanlarına daha fazla harcama yapması mümkün olmakta ve böyle bir ortamda gerçek anlamda bir refah devletinin oluşumuna doğru adımlar atılabilmektedir.

Tablo 4.8. Meksika: Merkezi Bütçeden KİT Sektörüne Yapılan Transferler, 1980-1990 (GSYH'nın yüzdesi olarak)

	%
1980	8.37
1981	9.46
1982	12.71
1983	8.89
1984	6.96
1985	5.11
1986	3.31
1987	5.94
1988	3.42
1989	3.09
1990	2.51

Kaynak : Aspe (1993) p.220 "Cuenta Publice" verilerinden derlenmiştir.

(ii) Özelleştirme programına paralel olarak gündeme gelen ve büyük ölçüde yerel yöntemler düzeyinde örgütlenen "Milli Dayanışma Programı" (Programa Nacional de Solidaridad) çerçevesinde önemli boyutlarda, en düşük gelir düzeyindeki guruplara yönelik, sosyal içerikli harcamalar gerçekleştirilmiştir.

1989 yılından itibaren, söz konusu program çerçevesinde her sene milli gelirin % 0.4'üne tekabül eden bir milyar dolar tutarında harcama yapılabilmektedir. Bu sayede 6 milyon insan sağlık hizmetlerine kavuşmuş, 8 milyon kişinin temiz içme suyuna, 11 milyondan fazla insana ise elektrik hizmetlerine ulaşma olanakları sağlanmıştır. Bir milyon civarında çocuk yani okullarda okuma olanağını elde etmiş, 250.000 öğrenciye ise burs, olanakları sağlanmıştır.

Milli Dayanışma Programı çerçevesinde yüzlerce yeni program oluşturulmakta ve 1992 yılında programın boyutlarının 2 milyar düzeyinde gerçekleştiği tahmin edilmektedir. Merkezi devletten bağımsız oluşan ve yerel yönetimler düzeyinde faal katılım içeren bu program, Salinas hükümetine ve dolayısıyla, özelleştirme ve uygulamalarına büyük bir destek sağlamıştır.

(iii) Satış yoluyla özelleştirilen şirketlerde işçi çıkarılması kanunen engellenmiştir. Böylece, kamu mülkiyetini devralan özel firmalar işçileri yeniden eğiterek firma içinde değişik faaliyetlere kaydırma yoluna girmişlerdir. Satış öncesi yeniden yapılandırma süreci yaşayan veya tasfiye edilen işletmelerde ise işçi sayısında önemli boyutlarda indirim gerçekleştirilmiştir. Şirketlerin kapatılması veya yeniden yapılanma aşamalarında 300.000 civarında bir işsizlik yaratıldığı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla, Meksika deneyimini ilginç kılan nokta, istihdam ile ilgili kritik kararların işletmelerin özel kesime devir öncesi kamu mülkiyetinde bulundukları dönemde uygulamaya konmasından kaynaklanmaktadır. Kapatılan kamu işletmelerinde işçilerin yoğun tepkileri ile karşılaşılması büyük ölçüde hükümet ile iyi ilişkiler içinde olan sendikaların desteği ile açıklanabilir. Ayrıca özelleştirilen bazı işletmelerde hisse senetlerinin belli oranlarda çalışanlara satılması, sendikaların programa olan desteğini güçlendirmiştir.

(iv) Özelleştirme programından bağımsız olarak makro düzeyde sendikaların katılımını öngören bir sosyal uzlaşma anlaşması veya paktı gerçekleştirilmiştir. Söz konusu anlaşma çerçevesinde sendikalar, ülkenin uzun vadeli büyüme hedefleri doğrultusunda belli bir ücret disiplini kabul etmişlerdir. Devlet, özel kesim ve sendikaların aktif katılımını içeren ve yıllık pazarlıklara dayalı oldukça esnek ve enformal bir yapıya sahip olan sosyal uzlaşma paktı, Salinas hükümetinin sadece özelleştirme ile kalmayıp kapsamlı bir reform ve istikrar programı uygulayabilmesine önemli bir toplumsal zemin oluşturmuştur.

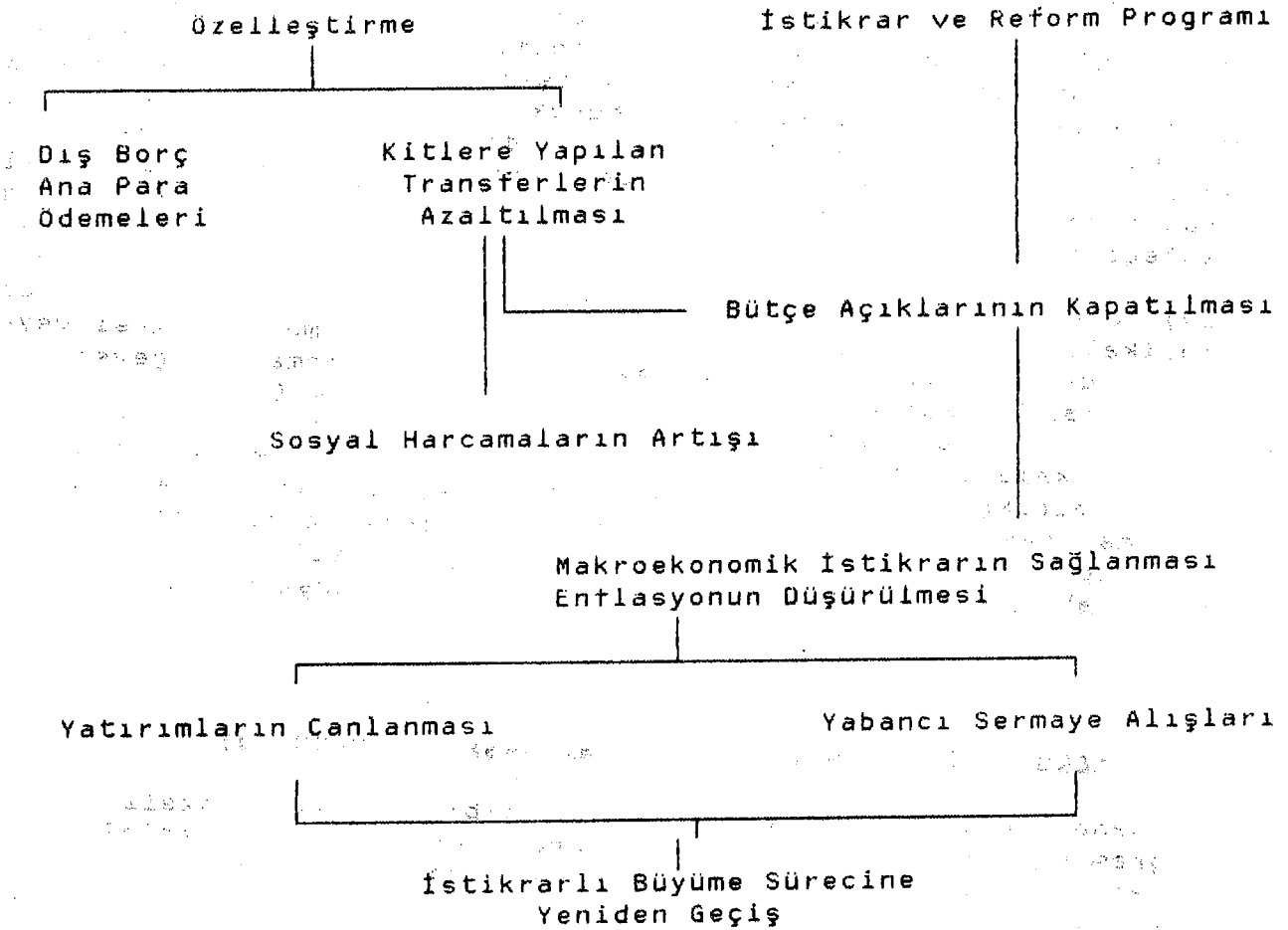
4.2.3. MEKSİKA ÖZELLEŞTİRME DENEYİMİ BAŞARILI OLDU MU?

Daha öncede vurguladığımız gibi Meksika özelleştirme programını daha geniş bir istikrar ve reform paketinin bir parçası olarak algılamak ve değerlendirmek gerekir. Meksika deneyimi salt makroekonomik düzeyde ele alındığında, programın olumlu sonuçlar verdiği görüşü destek kazanmaktadır. Özellikle 1989-1991 döneminde yoğun bir biçimde uygulanan politika sonrasında makroekonomik dengeler yeniden oluşturulmuş, önemli boyutlarda yabancı sermaye girişi gerçekleştirilmiş, böylece kriz sonrası durgunluk ortamından tekrar istikrarlı büyüme ortamına geçmek mümkün olabilmiştir. Reform sürecinin büyüme üzerindeki olumlu etkilerine paralel olarak sosyal alanlarda da bazı iyileşmeler gözlenmektedir. Örneğin, daha önce sürekli zarar eden

işletmeleri desteklemeye yönelik kaynaklar, özelleştirme sonrasında daha büyük oranlarda sosyal harcamaların finansmanına kaydırılabilmektedir. (Bkz. Şema 4.2)

Bütün bu olumlu etkilere rağmen deneyiminin başarı düzeyi ile ilgili bazı temel soru işaretleri ortaya çıkmaktadır.

Şema 4.2. Meksika'da Özelleştirme, Reform ve Ekonominin Yeniden Yapılanma Süreci (1989-1991)



Şu ana kadar gerçekleşen büyüme ve yeniden toparlanma süreci önemli ölçülerde yabancı sermaye girişi ve daha önce ülkeden kaçan sermayenin geri dönüşü ile açıklanabilir. Önümüzdeki yıllarda aynı boyutlarda sermaye girişi sağlanamadığı takdirde büyümenin hızı kesilebilir, büyümenin yavaşlaması ise reform

sürecine olan desteği hatta ciddi sosyal patlamalara da yol açabilir.

Burada akla hemen şu soru geliyor: Eğer Meksika bu kadar büyük bir borç krizine girmeseydi ve bu kadar uzun süreli durgunluk dönemi yaşamasa, bu kadar kapsamlı bir reform ve özelleştirme programını uygulaması mümkün olabilirdi? Yine yöneltilmesi gereken bir soru da şu: Bir ülkenin kapsamlı bir reform sürecini gerçekleştirebilmesi için ille de yoğun bir kriz döneminden geçmesi mi gerekiyor? Dolayısıyla, Meksika deneyimini değerlendirirken ülkenin içinde bulunduğu kriz ortamını ve reform sürecinin başlangıç noktasını referans noktası olarak almak gerekiyor. Ancak, Meksika gerekli önlemleri daha önceden alabilse ve reform sürecine kriz öncesinden geçilebilseydi reformların maliyeti çok daha az olabilir, özelleştirmeden elde edilen gelirler ise dış borç indirimi yerine doğrudan doğruya yatırımların finansmanına yöneltilebilirdi.

Meksika deneyiminin en olumsuz boyutu özelleştirme sonrası yaşanan tekelleşme ile ilgili. Konu ile ilgili çeşitli çalışmalarda özelleştirmeden sonra yerli ve yabancı tekellerin ekonomide ağırlıklarını bir hayli arttırdıkları belgeleniyor. Diğer taraftan Meksika deneyiminde ciddi bir özelleştirme sonrası regülasyon çabası gözlenmiyor. Özelleştirme sonrasında yaşanan tekelleşme eğilimlerine paralel olarak Meksika'da önemli boyutlarda bir güç dengesi değişikliği yaşandığı bir gerçek. Meksika kriz ortamından kurtularak tekrar büyüme ortamına geçmeyi başarıyor. Ancak, bu başarının maliyeti de giderek dış dinamiklerin yönlendirdiği bir ekonomi konumuna girmesi şeklinde kendini gösteriyor. Önümüzdeki yıllarda Meksika ekonomisinin başarısı büyük ölçüde Amerikan ekonomisinin performansına bağlı olacak. "NAFTA" çerçevesinde Amerikan kökenli yabancı sermayenin ve buna paralel olarak Amerikan piyasasına yönelik ihracatın boyutları, Meksika ekonomisinin performans düzeyini büyük ölçüde belirleyecek temel etken konumunda.

Meksika'da reform ve özelleştirme programı çerçevesinde zaten bozuk olan görece gelir dağılımının olumsuz yönde etkilendiği, ancak fakirliği veya sefaleti hafifletecek bazı çarpıcı önlemlerin de alınmış olduğu gözleniyor. Konuya olumlu yaklaşan araştırmacılar, özelleştirme sonrasında sosyal harcamaların arttığını ve özel sektörün devraldığı şirketlerde işçilerin yeniden eğitilerek vasıflı işçi konumuna getirildiklerini savunuyorlar. Aynı zamanda bazı önemli özelleştirme örneklerinde çalışanlar şirkette pay sahibi konumuna gelebilmişler. Diğer taraftan gerek istikrar önlemlerinin etkisiyle, gerek çok sayıda kamu işletmesinin tasfiye edilmesi veya yeniden yapılanması nedeniyle önemli boyutlarda işsizliğin ortaya çıktığı kesin. İşsizliğin boyutları konusunda ortaya çok çelişkili rakamlar çıkıyor. Ancak, işsizlik oranının % 40'lara tırmandığını savunanlarda mevcut.

Özelleştirme ve reform sonrasında ortaya çıkan işsizliğin ekonominin yeniden canlanması neticesinde ne ölçüde azaltılabildiğini elimizdeki kaynaklardan belirlemek mümkün olmadı. Fakat kesin olan şu ki, gelir dağılımının son derece bozuk olduğu ve işsizliğin yoğun bir biçimde yaşandığı ülkelerden biri olan Meksika'da önümüzdeki yıllarda hızlı büyüme sürdürülemediği takdirde bölüşüm sorunları ciddi olarak tekrar gündeme gelebilir ve bölüşüm sorunları sosyal patlamalara neden olabilir.

Konuya mikro açıdan yaklaştığımızda, Meksika'da başarılı olduğu kadar başarısız özelleştirme örneklerine de rastlamaktayız. Burada ilginç bir örnek havayolları özelleştirmesi kapsamında ortaya çıkmaktadır. Özelleştirmeden önce Meksika'da "Aero-Mexico" ve "Mexicana d'Areacceon" olmak üzere iki havayolu şirketi bulunmaktaydı. Başarılı olan Aero-Mexico örneğinde, şirket önce bir yeniden yapılanma süreci yaşadı. İflası istenen şirkette işçi sayısı yarıyarıya indirildi ve şirket böyle bir yeniden yapılanma süreci sonrasında özelleştirildi. Özelleştirmeden sonra ise son derece verimli bir kuruluş haline geldi. Diğer taraftan aynı sayıda personel çalıştıran ve aynı şekilde yönetilen Mexicana d'Areacceon şirketinin satışında acele edildi ve şirket yeniden yapılanma süreci yaşamadan satıldı. Dolayısıyla, özelleştirme sonrasında şirket büyük bir mali bunalımla karşı karşıya kaldı. İşletmeyi satın alan özel firma devletten şirketi geri alması talebinde bulundu. Şirket devlet tarafından geri alınmadı fakat devlet şirketin mali sorumluluğunu yüklenmek zorunda kaldı. Bu örnekten çıkarılabilecek önemli bir ders bulunmaktadır. Yeniden yapılanma süreci geçirmeden hızla elden çıkarılan bir çok şirket daha sonraki aşamalarda büyük sorunlarla karşı karşıya kalabilir ve beklenen performans iyileşmesi yerine sürekli devlet desteği almadan ayakta durmaları mümkün olmayan özel işletme türleri ortaya çıkabilir.

4.3. ARJANTİN DENEYİMİ : ÖZELLEŞTİRMENİN NİTELİĞİ, MAKROEKONOMİK ETKİLERİ VE SOSYAL BOYUTLARI

Arjantin'de özelleştirmenin kökenleri Meksika'da olduğu gibi 1982 sonrasında dayanmaktadır. Özelleştirme fikri ilk defa 1983 döneminde gündeme gelmiştir. Fakat bu dönemde son derece sınırlı düzeyde özelleştirme gerçekleştirilebilmiştir. Söz konusu dönem zarfında sadece dört kamu işletmesi özelleştirilmiş ve bunlardan toplam \$32 milyon tutarında mütevazı bir gelir kaynağı elde edilmiştir. Ancak 1989 yıllarında Carlos Menem'in iktidara gelmesi ile birlikte program büyük bir ivme kazanmış ve 1990-1993 döneminde Arjantin, Meksika örneğinden daha kapsamlı ve hemen hemen hiç sınır tanımayan bir özelleştirme programını oldukça sınırlı bir zaman dilimi çerçevesinde uygulamayı başarabildi. Arjantin şu ana kadar özelleştirmeden \$ 8.8 milyar nakit, \$13.6 milyar dış borca karşılık \$2.2 milyar da geçmiş dönem mali

yükümlülüklerin yeni şirketlere devri olmak üzere toplam \$24.4 milyar gelir elde etmiştir.

Arjantin özelleştirme programı ile Meksika programının hedefleri arasında önemli paralellikler bulunduğu gözlenmektedir. Her iki ülkede de kapsamlı özelleştirmenin temelinde şu beklentiler yatıyordu:

- Kamu işletmelerinden kaynaklanan kamu açıklarına kısa dönemde son vermek. Söz konusu işletmelerden vergi geliri sağlamak ve zarar eden işletmelere verilen desteği başlıca alanlara kaydırmak.
- Yeni yatırım kaynakları yaratma yoluyla, yeni teknoloji ve yeni yönetim tekniklerini devreye sokmak ve işletmeleri modernize ederek etkinlik, verimlilik ve büyüme hedeflerine katkıda bulunmak.
- Yabancı sermaye akımlarını canlandırarak tamamen durmuş olan yatırımları yeniden harekete geçirmek.
- Daha önce devletin yaptığı hizmetlerin maliyetini düşürmek ve kaliteyi arttırmak.
- Elde edilecek gelirlerle dış ve iç borçları azaltmak.
- Sermaye piyasalarını canlandırmak.

Arjantin özelleştirme deneyiminin ayrıntıları Tablo 4.9 ve Tablo 4.10'da sergilenmektedir. Arjantin özelleştirme deneyimi ile ilgili en çarpıcı noktalar şu şekilde özetlenebilir:

(a) Özelleştirme büyük işletmelerin satışı ile başlamıştır. Dev telefon işletmesi "Entel", ulusal havayolları ve petrol işletmelerinin satışı programının en önemli örneklerini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, Meksika örneğinde olduğu gibi telekomünikasyon ve havayolları işletmelerinin yabancı yatırımcılar açısından en cazip alanlar olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4.9. Arjantin: Temel Özelleştirme Örnekleri ve Özelleştirme Gelirleri

	Nakit (Milyon Dolar)	Borç İndirimi (Milyon Dolar)
Entel (Telefon)	2,271	5,000
Aerolíneas Argentinas (Ulusal Havayolları)	260	1,610
Petrol Rafinerileri (YPF)	1,560	--
Elektrik İşletmeleri (SEGBA AYE)	308	955
Gayrimenkul	107	--
Çelik Şirketleri	143	40
Doğal Gaz	300	2,651
Limanlar	14	--

Kaynak : Alexander and Corti (1993) p.21

Tablo 4.10 Arjantin'de Özelleştirme Sürecine Katılım:
Kilit Özelleştirme Deneyimlerinde Yerli ve Yabancı Firmalar

Ülke	Firma Sayısı
Arjantin	52
A.B.D	17
İspanya	10
Fransa	5
İtalya	5
Şili	5
Japonya	3
Kanada	3
Belçika	1
İngiltere	1
Kore	1

Kaynak: Alexander and Corti (1993) p.16-19 Ayrıntılı bilgilerden derlenmiştir.

(b) Özelleştirme programı geniş çaplı bir reform ve istikrar paketi çerçevesinde konmuştur. Uygulanan reform programı neticesinde ülkeye önemli miktarlarda yabancı sermaye çekilebilmiştir. Uzun yıllar düşük büyüme dengesini aşamayan ve 1980'li yıllarda tarihinin en derin krizini yaşayan Arjantin, 1990'lı yılların başlarında ilk defa alışılabilir performansının çok üstünde büyüme hızlarına ulaşmayı başarabilmiştir. Vergi oranlarını düşürmeye ve vergi yönetimini güçlendirmeye yönelik bir vergi reformu Arjantin'de uygulanan istikrar ve reform paketinin en önemli boyutlarından birini oluşturmuştur. Kamu kesimi mali dengelerinin yeniden oluşturulması neticesinde 1980'lerin ilk yarısında ayda % 200 düzeyinde seyreden enflasyon son dönemlerde yılda % 20 düzeyine indirilmiştir. Yaratılan istikrar ortamı neticesinde yabancı sermaye akışı hızlandırılabilmiş, yatırımlar canlandırılmış ve yıllardır ilk defa hızlı büyüme ortamına geçilebilmiştir. Son iki yıldır Arjantin'in % 9'luk büyüme hızlarını yakaladığı gözlenmektedir. (Bkz. Tablo 4.11) Ancak, iç tasarrufların ve yatırımların son derece düşük olduğu ve %15-20 düzeylerinde seyrettiği Arjantin'de bu boyutlarda büyümenin önümüzdeki yıllarda sürdürülmesi pek de mümkün gözükmemektedir.

Tablo 4.11. Arjantin: Temel Makroekonomik Dengeler

A- 1992 Öncesi Temel Veriler:

GSYH Büyüme Hızı (%)

1973-1980	2.1
1980-1991	0.3
1990	0.5
1991	5.0

Enflasyon Oranı (%)

Tüketici Fiyatları

1973-1980	182.1
1980-1991	391.7
1990	1606.9

B- 1992 Yılı Verileri:

GSYH Büyüme Hızı (%)	9.0
Enflasyon Oranı (%) (Tüketici Fiyatları)	17.7
Ticaret Dengesi (Milyon Dolar)	-2,900
Cari İşlemler Dengesi (Milyon Dolar)	-8,000
Kamu Kesimi Dengesi (%)	0.0

Kaynak: World Bank (1992) p.25-26, UNCTAD (1993) p.115

(c) Yabancı sermaye özelleştirme sürecinde çok önemli rol oynamıştır. Ancak, özelleştirmeye tamamen yabancı sermayenin hakim olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Özelleştirmenin yerli ve yabancı şirketler arasındaki dağılımına baktığımızda yerli yatırımcıların da küçümsemeyecek bir payı bulunduğunu görmekteyiz.

Alıcıların toplam % 60'ını yabancı alıcılar % 40'ını ise yerli alıcılar oluşturmuştur. (Bkz. Tablo 4.10). Yabancı sermaye içinde ise Amerikan, Fransız, İtalyan ve İspanyol firmaları önemli bir yer tutmaktadır.

(d) Arjantin özelleştirme programının en önemli başarıları arasında kamu tasarruflarındaki artış ve dış borç indirimi gelmektedir. 1994 yılında kamu işletmelerine verilen sübvansiyonların ortadan kalkması ile elde edilecek kamu tasarruflarının 1.5 milyar dolar düzeyine erişmesi

beklenmektedir. Bu rakam aynı zamanda 1994 yılı içinde gerçekleşmesi öngörülen kamu tasarruflarının % 44'üne eşittir. Buna ilave olarak daha önce kamu mülkiyetinde iken doğru dürüst vergilendirilmesi mümkün olmayan işletmelerden, özel mülkiyete geçtikten sonra yılda ortalama 2 milyar dolar tutarında vergi geliri elde etmek mümkün olabilmektedir. Özelleştirme gelirleri iç dengeleri olduğu kadar dış dengeleri de olumlu yönde etkilemiş, özelleştirme sonucunda, Arjantin'in toplam dış borçlarında 79 milyar dolarlık bir indirim gerçekleştirebilmiştir.

(e) Arjantin özelleştirme programının diğer bir başarılı boyutu da özelleştirme sonrasında şirketlerde önemli yatırım artışlarının sağlanmasından kaynaklanmaktadır. Özelleştirme anlaşmaları çerçevesinde, devlete yeni mülkiyet sahiplerinin şirketlerin verim düzeyini arttırmaya yönelik önemli yatırım hamlelerine girişmesini sağlamış bulunmaktadır.

Yapılan tahminlere göre özelleştirme sonrası şirketlerde beklenen yatırım oranının GSYH'nin yüzde 3-4 düzeyinde gerçekleşmesi beklenmektedir. Arjantin'de yatırımların milli gelire oranının 1990'da sadece % 7.5 civarında olduğu göz önüne alındığında, özelleştirme sonrası yatırımların boyutları ve makroekonomik açıdan önemi açıkça ortaya çıkmaktadır. Üstelik sadece telekomünikasyon sektöründe, önümüzdeki beş yıl içinde hizmetlerin kalitesini ve kapsamını arttırmaya yönelik 7 milyar dolar tutarında yatırım öngörülmektedir. Dolayısıyla, özelleştirme sonrasında özel mülkiyet sahipleri tarafından yeni yatırımlara gidilmesi zorunluluğu ilkesinin pratikte hayata geçirilmesi Arjantin deneyiminin en çarpıcı başarılarından biri olarak nitelendirilebilir.

(f) Arjantin deneyiminde makro düzeyde önemli başarıların yanında, mikro veya şirket düzeyinde bazı büyük hataların yapıldığı ortaya çıkmaktadır. Söz konusu hatalar arasında en bariz olanları şunlardır. Hızlı bir özelleştirme sürecine girişilmesinden ötürü bir çok şirkette yeniden yapılanma süreci yaşanmamış ve dolayısıyla şirketi elden çıkarabilmek için hükümet, işletmelerin gerçek değerinin altında fiyatlarla satılmasına razı olmak zorunda kalmıştır.

Yeniden yapılanma aşaması gerçekleşmeden satılan bir çok şirkette karşılaşılan diğer bir sorun da devredilen şirketlerin mali sorunlarla karşı karşıya kalmalarından ve tekrar devlet desteği talep etmelerinden kaynaklanmaktadır. Arjantin Havayolları (Aerolineas Argentinas) bu tip sorunların çarpıcı bir örneğini teşkil etmektedir. Söz konusu örnekte zarar eden şirketin hissedarları tarafından taze kaynak bulunamadığından dolayı, devlet hisselerin % 28'ini geri almak zorunda kalmıştır. Özelleştirme sürecinde diğer bir büyük sorun da yeterli yasal çerçeve ve rekabet ortamı oluşturulmadan kamu tekellerinin özel tekelleri devrinden kaynaklanmaktadır. Havayolu, telefon ve taşıma şirketlerinde özelleştirme sonrası yüksek fiyat ve düşük hizmet örnekleri yasal düzenlemelerin ve rekabet ortamının yetersiz olduğunu açıkça ortaya koyan örneklerdir.

Arjantin'de en önemli özelleştirme örneğini oluşturan telekomünikasyon şirketi Entel'in özelleştirme sonrasında gerek kalite gerek fiyat yönünden uzun süre düşük performans göstermesi eksik rekabet şartlarından kaynaklanmaktadır. Ancak, son zamanlarda telekomünikasyon sektöründe regülasyon uygulamalarının ivme kazandığı da bir gerçektir. Ayrıca yeni yatırımlar sonucu önümüzdeki yıllarda hizmetlerde önemli bir kalite artışı ve fiyatlarda çarpıcı bir gerileme kaydedileceği tahmin edilmektedir.

(g) Daha genel anlamda özelleştirmenin Arjantin ekonomisindeki mevcut güç dengelerinde önemli bir değişikliğe yol açtığı kesindir. Arjantin, özelleştirme sonrasında yabancı sermayenin çok daha fazla söz sahibi olduğu bir ülke konumuna gelmiştir. Ayrıca özelleştirme kapsamına giren şirketleri satın alacak mali kaynağa sahip az sayıda Arjantin şirketinin ekonomideki ağırlığı bir hayli artmıştır.

Arjantin özelleştirme sürecine katılan en büyük 18 şirket arasında 7 tane Arjantin şirketi yer almaktadır. 18 şirketin toplam özelleştirme gelirleri içindeki payı % 60, 7 yerli şirketin payı ise % 32 civarındadır. Yerli şirketler arasında en büyüğü olan "Perez Companc" ile özelleştirilen şirketlerin toplam hisselerinin % 11.5'ine sahip bulunmaktadır. Petrol alanında hakim rol oynayan bu şirket giderek faaliyetlerini doğal gaz dağılımı ve telekomünikasyon sektörlerine taşımaktadır. Diğer bir büyük yerli şirket, "Techint" toplam hisselerin % 7'sine sahip durumdadır. Söz konusu şirket çelik sanayiinden hareketli elektrik, demiryolları ve telekomünikasyon gibi alanlarda hızla ağırlığını arttırmaktadır. Diğer bir yerli şirket, "Astra", ise toplam hisselerin % 5'ine sahiptir. Dolayısıyla, Arjantin'de özelleştirme sonrasında önemli bir yoğunlaşma veya tekelleşme süreci yaşandığı bir gerçektir.

(h) Arjantin özelleştirme programının sosyal boyutu da incelemeye değer deneyimlerle doludur. Daha öncede belirttiğimiz gibi, Arjantin'in kapsamlı bir özelleştirme ve reform programı uygulayabilmesinde Başkan Carlos Menem'in yoğun bir sendika desteği ile iktidara gelmiş olması önemli bir rol oynamaktadır. Menem'in programa kamuoyu desteği sağlamak açısından sarfettiği çabalar kesinlikle yadsınamayacak derecede önemlidir.

1990 yılında kamu işletmelerinde çalışan toplam personel sayısı 300.000. Bu rakamın özelleştirme sürecinin sonunda 60.000'e inmesi bekleniyor. 70.000 civarında işçinin özelleştirilen şirketlerde halen istihdam edildiği göz önüne alındığında, özelleştirme sonucunda ortaya çıkan işsizliğin 170.000 civarında olduğu tahmin ediliyor. Arjantin'de özelleştirilen şirketlerde ortaya çıkan işsizliğe fazla tepki gösterilmemesi çeşitli nedenlere bağlanıyor. Yatırımcıların ve büyümenin canlandığı bir ortamda, özelleştirme sonucunda işini kaybeden büyük bir grup özel işletmelerde iş olanağı elde edebildi. Ayrıca kamu kesimindeki düşük ücretler ve olumsuz

çalışma şartları bu kesimi giderek cazip bir istihdam olanağı olmaktan çıkarmıştı. İşçi çıkarılmada kullanılan yöntemlerde Arjantin'de bu sürecin nispeten sancısız atlatılmasına olanak sağlamıştır, çoğu kamu işletmelerinde işgücü indirimi hükümetin ödediği ayrılma tazminatları ve azınlıktaki kimi uygulamalarda da kuruluşun kaynakları ya da ticari banka kredileriyle "ikna edilen" gönüllü ayrılmalarla başarılmıştır.

Son olarak bir çok özelleştirme örneğinde hisselerin % 10'unun çalışanlara satılması işçilerin desteğini kazanmak açısından önemli bir adım oluşturmuştur.

4.4. MEXİKA VE ARJANTİN ÖZELLEŞTİRME DENEYİMLERİ :ORTAK BOYUTLAR VE FARKLILIKLAR

A. Özelleştirmenin Kapsamı:

Her iki örnekte de özelleştirmenin kapsamı çok geniş tutuldu. Telefon işletmeleri ve havayolları programın önde gelen işletmelerini oluşturdular. Ancak, Arjantin'de hemen hemen sınır tanımayan özelleştirmeye Meksika'da bazı sınırlar getirildi. Özelleştirme kanunu çerçevesinde, stratejik önem arz eden bazı işletmeler program kapsamının dışında bırakıldı. Örneğin Meksika'da petrol işletmelerinin özelleştirilmesi kesinlikle gündeme gelmedi. Ticari bankaların özelleştirilmesi ise Meksika'yı Arjantin'den ayıran diğer bir temel özelliktir.

B. Özelleştirmenin Temposu ve Niteliği:

Her iki ülkede de özelleştirme programının kökenleri borç krizinin patlak verdiği 1982 yılına dayanıyor. Ancak, Meksika 1982-1988 döneminde özelleştirme yolunda daha çarpıcı mesafeler kaydediyor. Gerek küçük işletmelerin özelleştirilmesi gerek çok sayıda kamu işletmesinin tasfiyesi yolunda önemli adımlar atılıyor. Arjantin'de ise 1980'li yılların sonlarına kadar gerçekleştirilen özelleştirme son derece sınırlı boyutlarda gerçek anlamda özelleştirme Carlos Menem'in iktidara geldiği 1989 yılında başlıyor ve büyük ölçüde, son üç-dört yıl içinde gerçekleşiyor.

Arjantin özelleştirme programında başından itibaren büyük işletmelerin özelleştirilmesi yoğunluk kazanıyor. Küçük işletmelerin devri veya kamu işletmelerinin kapatılma yolu ile tasfiyesi Meksika örneğinin aksine sınırlı boyutlarda gerçekleşiyor.

C. Özelleştirmenin Hedefleri:

Her iki ülkede de özelleştirme gelirleri dış borç stokunun indiriminde kullanılıyor. Yabancı sermayenin ülkeye çekilerek büyümenin canlandırılması ve durgunluğun aşılması iki ülkede de temel hedefi oluşturuyor. Ancak, Meksika yabancı sermaye çekebilme açısından Arjantin'e oranla daha büyük başarı kaydediyor. Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması ve A.B.D'ye yakınlık gibi bölgesel dinamikler Meksika ekonomisinin yabancı sermaye akışı yoluyla yeniden canlanmasında kilit rol oynuyor.

D. Programın Başlangıç Noktası ve Genel Reform Sürecini Bir Parçası Olarak Özelleştirme:

Gerek Arjantin gerek Meksika, katı korumacılığının ve geniş çaplı devlet müdahalesinin hakim olduğu, uzun süreli ithal ikamesine dayalı sanayileşme süreçleri yaşamış ülkeler 1982 öncesinde Meksika büyüme performansı açısından Arjantin ise gelir bölüşümü açısından daha başarılı. Ancak her iki ülkede de 1982 krizin patlamasıyla birlikte eski modelin sürdürülebilmesinin mümkün olmadığı görüşü egemen oluyor. Özelleştirme, iki Latin ülkesinde de istikrar sağlamaya ve liberalleşmeye yönelik geniş bir reform paketi çerçevesinde uygulanıyor.

E. Özelleştirme Sonrası Ekonomik Performans:

İki Latin Amerika ülkesinde de, salt makroekonomik açıdan baktığımızda, özelleştirme ve reform sürecinin olumlu etkileri gözleniyor. Diğer taraftan, özelleştirmenin sonuçlarını mikro veya işletme bazında ele aldığımızda başarısız örneklerin de bulunduğunu açıkça görüyoruz. Her iki ülkede de tekelleşme eğilimlerine karşı etkin regülasyon önlemleri alınmadığı kesin. Özellikle Arjantin'de özelleştirilen tekelleri altına alacak yasal çerçevenin oluşturulmamış olması kötü sonuçlara yol açmış, bu eksiklik yüksek fiyat ve düşük kaliteli hizmet şeklinde kendini göstermiştir. Bu tip örnekler havayolları, telefon ve taşımacılık gibi kilit özelleştirme örneklerinde bariz bir biçimde ortaya çıkmıştır.

Diğer bir sorun da yeniden yapılandırılmadan satılan şirketlerin daha sonraları kötü performans göstererek tekrar devlete yük olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu tip sorunların çarpıcı örnekleri her iki ülkede de mevcuttur.

F. Özelleştirmenin Sosyal Boyutları:

İki Latin Amerika ülkesinde de yoğun işçi desteği kapsamlı özelleştirme uygulamalarına olanak sağlamıştır. Her iki ülkede, farklı yöntemlerle de olsa, özelleştirme sonrasında çalışanların haklarını koruyacak ve işten çıkarmaları zorlaştıran bazı

mekanizmalar geliştirilmiştir. Ayrıca özelleştirilen şirketlerin az da olsa belli bir bölümünün çalışanlara satılması her iki ülkede de gerçekleştirilmiştir. Meksika'da özelleştirme sonrasında sosyal harcamaların arttığına dair veriler mevcuttur. Arjantin'de ise benzer bir gelişme gözlenmemektedir. Ancak, Arjantin'in Meksika'ya oranla çok daha adil bir gelir dağılımına sahip bir ülke olduğu unutulmamalıdır.

G. Özelleştirme Sonrası Büyüme ve Dış Dinamikler:

Özelleştirme ve reform sonrasında gözlenen iyileşme her iki Latin ülkesinde de dış dinamiklere bağlı görülmektedir. Dolayısıyla, söz konusu ülkelerin önümüzdeki yıllarda aynı tempoda büyümeleri sermaye akımlarının kesintisiz sürdürülebilirliğine bağlı bulunmaktadır. Yabancı sermayenin yeterli düzeyde gerçekleşmediği ve ihracatın hızla arttırılamadığı durumlarda büyüme temposu düşecek ve bu ülkeler kendilerini tekrar bir sosyo-ekonomik bunalımın eşiğinde bulabileceklerdir. Görülüyor ki bu iki ülkeyi yeni ekonomik mucize örnekleri olarak nitelendirmek için vakit henüz erkendir. Diğer taraftan özelleştirme sonrasında ortaya çıkan tekelleşme ve değişen güç dengeleri ışığında yabancı kökenli karar mekanizmalarının ekonomiyi artan ölçüde yönlendirme kapasiteleri her iki Latin ülkesinde de kendini göstermektedir.

4.5.MEKSİKA VE ARJANTİN DENEYİMLERİNDEN TÜRKİYE İÇİN BAZI DERSLER

(i) Özelleştirme geniş kapsamlı reform ve istikrar paketinin bir parçasını oluşturmalıdır. Makroekonomik ortamın istikrarlı olmadığı, bütçe açıklarının ve enflasyonun kronik düzeylerde seyrettiği, bir durumda girişilecek kapsamlı özelleştirme toplumsal refah açısından başarılı sonuçlar vermeyecektir.

(ii) Makroekonomik istikrarın sağlanması açısından gerek kamu harcamalarının kısılması ve rasyonelleşmesi gerek vergi reformu büyük önem kazanmaktadır.

(iii) Özelleştirmeden elde edilecek gelirler uzun vadeli büyüme ve verimlilik artışlarına katkıda bulunabilecek yatırımların finansmanına ve borç indirimi gibi alanlarda kullanılmalıdır. Kamu harcamalarını kontrol altına alamayan devletin salt cari harcamalarını finanse edebilmek için özelleştirmeye başvurması kesinlikle doğru bir yöntem değildir.

(iv) Özelleştirmenin başarılı olabilmesi ve kamu desteği oluşturulabilmesi açısından kamu kesiminin olduğu kadar özel sektörün de özelleştirilmesi gerekmektedir. Özel kesimi korumaya yönelik müdahale araçlarının kaldırılması ve ekonominin gerek kamu gerek özel kesimlerin daha büyük boyutlarda iç ve dış

rekabete açılmaları, özelleştirmenin etkinlik ve verimlilik hedeflerine katkıda bulunması açısından hayati önem taşımaktadır.

(v) Geniş bir reform ve istikrara paketi çerçevesinde başlatılan kapsamlı özelleştirme yerli ve yabancı yatırımcılar üzerinde olumlu bir sinyal etkisi yapacaktır. Dolayısıyla, özelleştirme diğer tedbirleri ile birarada ele alındığı taktirde, yatırımların canlandırılması sürecine ve ülkeye büyük boyutlarda yabancı sermaye akışına önemli katkılarda bulunacak, sermaye piyasaları ise bu gelişmelerde olumlu yönde etkileneceklerdir.

(vi) Özelleştirmenin süreklilik kazanabilmesi için sağlam bir hukuki temele oturtulması büyük önem taşımaktadır. Özelleştirme kanunu çerçevesinde, özelleştirme programının sınırlarının net bir biçimde belirlenmesi ve özelleştirmeye parti olan tarafların haklarının korunması gerekmektedir. Sağlam bir hukuki çerçevenin oluşturulması özelleştirme sürecini şeffaflığını arttıracak ve kamuoyu desteği oluşmasına katkıda bulunacaktır.

(vii) Yeniden yapılandırılmaları mümkün olmayan ve sürekli kamu desteği gerektiren şirketlerin kapatılmaları veya tasfiye edilmeleri, önemli bir özelleştirme yöntemi olarak gündeme gelmektedir. Tasfiye yoluyla elde edilen kamu tasarrufları ise sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi alanlara kaydırılarak gerçek anlamda bir refah devletinin temelleri atılabilir.

(viii) Ciddi bir özelleştirme programının geniş çaplı bir kamu desteği oluşturulmadan uygulanması mümkün değildir. Dolayısıyla, kamuoyunun özelleştirme süreci ile ilgili sürekli bilgilendirilmesi gerekmektedir. Kamuoyu desteğinin oluşturulabilmesi ve sürekli kılınabilmesi için özelleştirilecek şirketlerinin sıralanmasının iyi planlanması gerekmektedir. Özelleştirme önce küçük firmalardan başlamalı, başarı kazanıldıkça daha büyük firmaların özelleştirilmesi gündeme getirilmelidir.

(ix) Özelleştirmenin işçi boyutunu göz ardı eden bir programın başarı şansı yoktur. İşçi desteği ise sendikaların özelleştirme sürecine aktif katılımlarını gerektirmektedir. Şirket hisselerinin belli bir oranda çalışanlara satılması, işçilerin özelleştirme sürecine faal katılımını sağlayacak önemli bir yöntemdir.

(x) Özellikle sorunlu ve büyük şirketlerde yeniden yapılanma gerçekleşmeden özelleştirmeye gidilmesi yanlış bir uygulama olacaktır. Ciddi bir yeniden yapılanma süreci yaşamadan özelleştirilen şirketler daha sonraki aşamalarda tekrar devlet desteği talep etmekte ve dolayısıyla, bu şirketleri tam rekabet koşullarında özel mülkiyet altında tutabilmek güçleşmektedir.

(xi) Şirket satışlarının nakit olarak yapılması ve taksit bağlanmaması devlet ve şirket arasındaki bağların çabuk koparılabilmesi açısından önem kazanmaktadır. Şirketin kamu mülkiyetinden devredilişinin uzun vadeye yayıldığı durumlarda,

mülkiyet hakkını elde eden firmanın kamudan destek talepleri artmakta bu da özelleştirme sürecine gölge düşürebilmektedir.

(xii) Bütün olumlu yönlerine rağmen, hızlı ve kapsamlı bir özelleştirme programı ekonomide ciddi bir tekelleşme eğilimine yol açabilir. Dolayısıyla, bir çok açıdan başarılı kabul edilen özelleştirme deneyimlerinin ciddi bir tekelleşme boyutu bulunduğu göz ardı edilmemelidir. Ciddi bir regülasyon mekanizması oluşturulmadan kamu şirketlerinin özel kesime devredildiği durumlarda, gelir dağılımının bariz bir biçimde bozulması dışında, özelleştirmeden beklenen fiyat ve kalite üzerindeki olumlu etkileri de gerçekleşmemektedir. Tekelci eğilimlerin kontrol altına alınması ise devletin yeniden yapılanmasını ve gerekli regülasyonu gerçekleştirebilecek, özerk ve yaptırım gücü yüksek, güçlü kuruluşların oluşturulmasını gerektirmektedir. Tekelci eğilimlerin ciddi bir tehdit oluşturduğu ortamlarda devletin gücünün azaltılması değil bilakis arttırılması gerektiği açıkça ortadadır.

KAYNAKÇA İLE İLGİLİ NOTLAR :

Arjantin ve Meksika'nın 1982 öncesi ekonomik yapıları ve uyguladıkları ithal ikameci sanayileşme modelinin ve popülist makroekonomik politikaların ayrıntıları için Bkz. Cardoso and Helwege (1992), ve Fitzgerald (1980).

Latin Amerika genelinde özelleştirme ve reform süreci artı reform sonrası makroekonomik gelişmelerle ilgili olarak Bkz. Cardoso (1991), Glade (1991), Meller (1992) ve World Bank (1992).

Şili özelleştirme programının ayrıntıları için Bkz. Vickers and Yarrow (1991) ve Glade (1991).

Meksika özelleştirme programının ayrıntıları için Bkz. Aspe (1993), Aspe and Gurria (1993), Glade (1991) ve TUSİAD (1993 a; 1993 b).

Arjantin özelleştirme deneyimi ile ilgili olarak Bkz. Myrne and Corti (1993), Glade (1991), Menzetti (1993) ve TUSİAD (1993 a; 1993 b).

Meksika istikrar programını niteliği ile ilgili olarak Bkz. Güner (1993). Demokratik rejime geçiş sorunları ve Latin Amerika'da reformlara zemin teşkil eden siyasal ortam ile ilgili olarak Bkz. Karl (1990).

Arjantin özelleştirme programının siyasal boyutları ve Menem iktidarının özellikleri ile ilgili tartışmalar için Bkz. Menzetti (1993) ve Smith (1991).

Meksika ve Arjantin deneyimlerine eleştirel yaklaşımlar için Bkz. Bojar and Richardo (1993) ve UNCTAD (1993).

Ayrıca en son gelişmeler için Economist, Financial Times Fortune, Euromoney ve Institutional Investor gibi yarı popüler dergilerden yararlanılmıştır.

KAYNAKLAR

Alexander, Myrne and Carlos Corti (1993). "Argentina's Privatization Program". CFS Discussion Paper Series. Washington D.C: The World Bank.

Aspe, Pedro (1993). Economic Transformation: The Mexican Way. Cambridge MA: The MIT Press

_____ and Jose Angel Gurria (1992). "The State and Economic Development. A Mexican Perspective". Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992 Supplement the World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer.

Bejar, Alejandro Alvarez and Gabriel Mendoza Richardo (1993). "Mexico 1988-1991: A Successful Economic Adjustment Program?". Latin American Perspectives, Vol.20, No 3.

Cardoso, Eliana (1991). "Privatization Fever in Latin America". Challenge (September and October)

_____ and Ann Helwege (1992) Latin America's Economy. Diversity, Trends and Conflicts. Cambridge MA: MIT Press.

Economist. "Latin America's Economic Reforms: There is a Better Way and They have Found it" (October 19, 1991).

_____ "Argentina's Economy: Nearly Time to Tango" (April 18, 1992).

Euromoney "Mexico: The Show Must Go On" Supplement (January 1992)

_____ "Argentina: History in the Making" (February 1992).

_____ "Corporate Argentina Faces Shake-out" (March 1992)

Financial Times "Mexico: Crucial New Role for the Private Sector" (October 25, 1990).

_____ "Mexico: Nation in Transition" (October 25, 1991).

_____ "Argentina: Best Chance in Years" (May 14, 1991)

_____ "Mexico: Long Road to Political Reform" (November 20, 1992)

_____ "Argentina: A Turn for the Better" (May 27, 1993)

tercihli tahsisler küçük tasarruflulara ikramiye hisseleri gibi). İngiltere'de küçük tasarruflulara ikramiye hisseleri 3 yıl elde tutma sonunda %10 oranında kabul edilmiştir. (Swann: 1988:269). Ayrıca, kişilere yılda £ 2.400'e kadar yaptıkları yatırımlarda kişisel hisse senedi havuzuna (pool of equities) giren hisseler için temin edilen temettü ve sermaye kazançları üzerinde vergi muafiyeti tanınmıştır.

Bununla beraber, yukarıdaki teşvikler İngiltere'de kişilerin uzun süre hisse senedi sahipliği sürdürmelerine yeterli olmamıştır. Dolayısıyla, diğer tasarruf türlerine tanınan özendirilmelerin kaldırılması önerilmiştir.

İngiltere'de gözlendiği gibi, Türkiye'de de özel sektöre transfer edilen kuruluşlarda tekelleşmelerin önlenmesi ve "regülasyon" politikasının izlenmesi zorunludur. Kuşkusuz rekabetten korunan firmalar özelleştirmede en yüksek değeri sağlayacaktır. Ancak bu devlet kuruluşlarında görülen verimsizlik ve yetersiz performans, bu himayeci politikaların sonucu idi.

Türkiye gibi bir ülkede, PTT, Petkim, TEK, Erdemir ve THY'nin özelleştirilmesinde "regülasyon" politikasının izlenmesi gerekir. Dolayısıyla, Türkiye'de özelleştirme sonrası doğacak tekelleşmeleri önlemek için "regülasyon" kurumunun tesisi önem kazanmaktadır. Bu gibi kamu kuruluşlarının özel sektöre devri halinde rekabet ortamının gerçekleştirilmesi zaruridir. Etkinlik ve verimliliğin sağlanması rekabet koşullarına bağlıdır. Dolayısıyla, telekomünikasyon alanında, İngiltere ve Malezya'da başarılı olarak izlenen fiyat kontrol sisteminin (RPI-x) formülleri) Türkiye'de uygulanması gerekebilir. Bugün Türkiye'de toptan özel sektöre transfer edilen bir kamu kuruluşu yoktur, ancak ileriki yıllarda bu politikanın kapsamı gündeme girebilir. Kuşkusuz, böyle bir regülasyon formülü, artan verimliliğin sağlanmasında içsel bir teşvik yaratabilir.

Aynı şekilde, THY'nin özelleştirilmesinde de, hava hatlarının dağıtımı bir sorun olarak ortaya çıkabilir. Rekabet koşullarının tesisi için sivil havacılıkta hava hatlarının dağıtımında, özel hava yolları firmaları arasında yaratılacak rekabetin avantajları önemlidir. Ancak, daha önceki hava hatlarından yoksun bir THY, özelleştirmede daha az çekici olabilir. Dolayısıyla, bu çelişkinin göz ardı edilmesi kolay değildir.

Türkiye açısından Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından belirsiz bir şekilde yerine getirilen devlet "regülasyon" fonksiyonunun Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ) bünyesinde bağımsız bir organa verilmesinin yararı açıktır. Tekellerin ve Oligopol firmaların fiyat, kar marjları, mal veya hizmet kalitesi ve tüketici yararını göz önünde tutan sürekli ve tutarlı bir regülasyon mekanizmasının işler hale getirilmesi gereklidir. İngiltere ve Malezya'da yürütülen "regülasyon" politikasının Türkiye açısından yol gösterici olabileceği ileri sürülebilir. Türkiye'de rekabet ve Antitrust yasasının hayata

geçirilmesi ve bu yasanın bir gereği olarak Birleşme ve Tekeller Komisyonunun (Mergers and Monopoly Commission) kurulması kaçınılmaz bir adımdır. Bu meyanda, özelleştirme nedeniyle devredilen kamu kuruluşlarının karlılık ve iç etkinliğini (internal efficiency) ölçmek için KOI bünyesinde veya ondan bağımsız özerk bir devlet kurumunun kurulması önemli bir karar olacaktır.

Fransız özelleştirme örneğinde olduğu gibi hissedarların aşırı derecede dağılması, hissedarı firma yönetimi üzerinde yeterli denetim sağlama yeteneğinden yoksun bırakabilir. Böyle bir durum tekinliği ve verimliliği olumsuz yönde etkileyebilir.

Sermaye piyasasının özelleştirmeye katkıda bulunabilmesi, yönetim üzerinde bir disiplin sağlanmasına bağlıdır. Dolayısıyla, "çekirdek hissedar" gurubu (hard-core share holders) oluşturulmasını gerektirmektedir. (Fransa'da bu kor guruba yabancı firmalar da girmiştir). Bu kor grup, yöneticileri monitör edebilmekte ve arzu edilmeyen el değiştirmeleri (takeover) engelleme yetkisine sahiptir. Bu gurubun, teknoloji ve ticari çerçevedeki gelişmelerin ışığında yöneticilik yapmaları da şart koşulmuştur. Bu çekirdek gurubun içinde kurumsal yatırımcıların görev alması da yararlı görülmüştür.

Fransa'da olduğu gibi, yabancı hissedar ile işçilere belirli kotaların konulması yararlıdır. Yabancı hissedarlara konan bu kısıtlama (Fransa'da %20'dir) yabancı hissedarların firmayı ele geçirmelerine engel olmak içindir. Dolayısıyla, Türkiye de, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesinde uluslararası borsalara açılmalıdır, ancak devletin "altın hisse" sahibi olması da öngörülmelidir.

Bilindiği gibi "karma hissedarlar" gurubunun varlığı ve hisse fiyatlarının düşük tutulması, Fransız özelleştirme politikasının başarısında önemli rol oynamıştır. Fransa'da tasarrufların hisse senetlerine dönüşmesi de diğer bir etken olmuştur. Fransa'daki özelleştirme de başlangıçta bankalar, sigorta şirketleri, cam ve elektronik sanayii, televizyon şirketi ve Renault firmasının bazı hisseleri satılmıştır.

İtalya'da en etkin özelleştirmeyi 1983'de gerçekleştiren IRI holdingi çeşitli özelleştirme teknikleri izlenmiş ve bu (a) az sayıda hisselerin satışı (b) işletme hakkının devri ve (c) büyük ölçüde hisse senedinin borsada satışı şeklinde olmuştur. İtalya'da satılan firmaların büyük bir kısmı, küçük kuruluşlardır. Ancak, önemli ve çekici bazı kuruluşlar da satılmıştır. Örneğin, İtalya'da Maccaresse, SME (gıda sanayii)

oranı da, yıldan yıla değişmiştir. Artan bir oran, hızlanan bir özelleştirmenin ölçüsü olmuştur.

İtalya'da iki büyük holding olan IRI ve ENI'ye bağlı kuruluşların satışı çeşitli aşamalar göstermiştir. ENI Holdingine bağlı kuruluşların özelleştirilmesinde hız, 1986'dan sonra azalmıştır. Hatta, sanayi şirketlerindeki devletin azınlık hisseleri artmıştır. Daha istikrarlı özelleştirme, hizmet sektöründe gözlenmiştir. Ancak, İngiltere'de olduğu gibi bu kuruluşların toptan satışı gözlenmemiştir. Stratejik nedenlerle devletçe kontrol edilen bazı kuruluşlarda, daha rijid bir direnme olmuştur. Bu esnek olmayan tutum ayrıca, kamu kuruluşlarının sosyal hedeflerinden de kaynaklanmıştır. İtalya'da, özelleştirme yoluyla, kaynak ve fon yaratma eğilimi siyasal gündemde önemli bir yer işgal etmiştir. Özelleştirme, kısmi hedeflerin gerçekleşmesine yardımcı olmuş, yoksa üretim kapasitesinde bir artış sağlamamıştır, salt mülkiyetin veya kontrolün el değiştirmesi yetersiz sayılmıştır.

İtalya'da büyük ölçekteki satışlar sorunlar yaratmıştır. IRI'nın bazı satışları (Roma'ya yakın çiftlik gib) mahkeme kararı ile engellenmiştir. Keza, IRI'nın San Giorgio (araç ve teçhizat imalatı) siyasi bir baskıya yol açması ve sonuçta yeni devralan firma tüm personeli tutmaya mecbur kalmıştır. İtalya'da telefon hizmetinin (SIP) sadece %30'unun satışı yapılmıştır ve devlet kontrolü, yine elinde tutmuştur.

Devletin Alitalia'daki hissesi %99.9'dan %84.5'e düşmüştür, böylece kısmi bir satış gerçekleşmiştir. ENI Holdinge bağlı petrol ve gas boru hattı işletmesinin (Saipem) bazı hisseleri de satılmıştır. İtalya da ilginçtir, devlet kontrolünün tamamen özel sektöre transferi yerine, kaynak yaratmak önem kazanmıştır. IRI'nın kaynaklarını sürekli israf eden ve kar etmeyen işletmelerin satışı öncelik kazanmıştır. Ayrıca, çekici ve karlı firmalardaki yönetimde kontrolünü sağlayacak asgari hisse payının üstündeki hisselerin satışı da gerçekleştirilmiştir. Açıktır ki, İtalya'da özelleştirilen kuruluşların çoğunluğu küçük ve büyük zararlar eden şirketlerdi. İtalya'da 1981-86 döneminde 22 sanayi kuruluşu satılmıştır.

İtalya'da ve Meksika'da olduğu gibi, Türkiye'de de Hazine kaynaklarının israf eden ve kar edemiyen kuruluşların elden çıkarılması uzun dönemde ülke ekonomisinin lehinedir. Çünkü sürekli olarak devlet kaynaklarını emen bu tür kuruluşların ekonomiye yüklediği maliyet yüksektir. Kaldı ki, zarar eden kuruluşların borçlarının devletçe üstlenilmesi ve piyasada cazip kılınması gerekebilir. Bunun alternatifi ise, bu kuruluşların tamamen kapatılmasıdır. Meksika, Arjantin ve Malezya'da bu yönde geniş bir uygulama gözlenmiştir.

Türkiye'de sürekli zarar eden kuruluşların özelleştirme programı kapsamında kapatılması gerekliliği ciddi olarak düşünülebilir. Bu yönde ciddi bir siyasal kararlılığın ve cesaretin gösterilmesi kaçınılmazdır. Meksika, Arjantin ve

Malezya bu cesareti göstermiş ve kamu oyunu ikna etmekte zorlanmamıştır.

Malezya, özelleştirme politikasının uygulanmasında diğer ülkelerden farklı bir yöntem izleyerek BOT ve BOO (build-operate-transfer ve built-operate-own) sistemlerinin özellikle alt-yapı sektörü ile kamu hizmet sektöründe yaygın bir şekilde kullanmıştır. Malezya'daki bu çarpıcı metod, bugün Güneydoğu Asya, Güney Asya, Doğu Avrupa ve Latin Amerika'da alt-yapı sektörlerinin özelleştirilmesinde örnek alınmıştır. Bu yöntem, özelleştirilmenin yeni alanlara girmesini sağlamış ve ayrıca devlete alternatif finans kaynağı yaratmıştır.

Malezya'da özelleştirme sadece, mevcut devlet varlıklarının satışını içermiyor, aynı zamanda yeni alt yapılar (infrastructure), yani köprüler, kara yolları, su dağıtım şebekesi, hava alanları ve liman terminalleri gibi alt-yapı yatırımlarını tesis etmek için özel sektör tekliflerini de ihtiva ediyor. Malezya'da 7 yıldır uygulanan özelleştirme esnasında 37 büyük kuruluşun devri tamamlanmıştır. Bu arada ek olarak diğer holding şirketlerine 40 kadar firma da satılmıştır. Malezya'da bugüne kadar devlete ait varlıkların satışından sağlanan gelir \$ 6.3 milyarı bulmuştur. Devletin özelleştirmeden sağladığı gelirin bir kısmı da, kiralama (leasing) geliri şeklinde olmaktadır. (Örneğin Klang Container Terminal Şirketinin 1985'de kiralanması gibi).

Malezya'da en önemli özelleştirmeyi, Malezya Deniz Nakliyat Şirketi (MISC), Malezya Hava Yolları (MAS), Telecom Malezya (telekominikasyon, Ulusal Otomobil Market Proton ve Ulusal Elektrik Kuruluşu (Tenaga Nasional TEN) teşkil etmiştir. Çoğunda devletin hissesi azalmıştır, ancak toptan satış gerçekleşmemiştir. (Malezya Hava Yollarında devlet hissesi 1985'te % 62'ye, daha sonra % 42'ye düşmüştür. Deniz Nakliyat Şirketinde ise % 60.8'den % 48'e kadar düşmüştür.)

İlginçtir, Malezya'da bu satışlar sermaye piyasasının gelişmesine katkı da bulunmuş ve Kuala Lumpur borsasının önemli bir rol oynadığı görülmüştür. Ancak, İtalya'da olduğu gibi Malezya'da kamu kuruluşlarının kısmi özelleştirilmesi gerçekleşmiş ve böylece devlet çoğunluk hisselerinin sahibi olarak kontrolü elinde tutmuştur (devlet hissesi proton şirketinde % 70, Malezya Telekom'da % 75 ve Tenaga Nasional'de % 76'dır.)

Malezya'da göze çarpan bir özellik de, özelleştirmede konteniye terminal uluslararası deniz nakliyat, çimento imalat şirketi, otomobil şirketi, tatil köyleri, uluslararası oteller, taşocakları satış yoluyla; su projeleri, istasyon projeleri, kara yolları BOT, BOO yöntemiyle ve hidro baraj, radyo istasyonları işletme sözleşmesi (management Contracts) ve konteniye terminalleri kiralama (leasing) ile gerçekleşmiştir.

Yukarıda incelenen ülkelerden İtalya ve Fransa'da olduğu gibi Malezya'da da kamu sektöründe çalışan işçi kesiminin direniş

göstermesi bir çok özelleştirmenin gecikmesine neden olmuştur. Kuşkusuz, işçilerin özelleştirme sonrası işten çıkarılacağı ihtimali, bazı direnişlere sebep olmuştur. Aynı şekilde, tüketiciler de, sübvansiyonsuz mal fiyatlarının, özel sektöre transferi halinde daha yüksek olacağını tahmin etmişlerdir.

Türkiye'de, Malezya'da olduğu gibi, hükümetin işçilere, devredilecek kuruluşlarda çalışmalaya devam edecekleri garantisini vermesi, işçilere yeniden eğitim sağlanması, yeni iş yerlerine yerleştirme programlarının vadedilmesi ve bazı hallerde tazminat paketleri önermesi ve işçilerin hisse senedi sahibi olacakları telkinlerini yapmak suretiyle haklı olan endişe ve direnişlerini azaltmaya gayret etmesi gerekir.

Özelleştirmelerde karşılaşılan sorunlardan birisi de yasal kısıtlamalar ve özellikle kamu kuruluşlarında çalışan personeli koruyan yasalar ve sosyal güvenlik sistemidir. Mali yasaların da, özel sektörün daha verimli çalışmasını temin edecek şekilde düzenlenmesi ve değiştirilmesi gerekir. Bunlar, en önemli sorunlar olarak Malezya'da ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de sermaye piyasası gelişme eğilimi göstermekle beraber, hala derinlikten yoksun ve sınırlı bir likiditesi vardır. Bu Malezya'da da böyledir; ancak orada kamu kuruluşları satışlarında aşırı taleble karşılaşmıştır. Örneğin Proton (devlet otomobil imalatı) işletmesine ait hisse senetleri 150 milyonu bulmuş ve borsada karşılaştığı talep, hisse senedi sayısını 6 kez aşmıştır. (Hensley ve White : 1993: 77). Sermaye piyasasının absorbe etme kapasitesinin gelişmekte olan ülkelerde sınırlı olduğu bir gerçektir; ancak yatırımcıların diğer yatırım alternatiflerinden, özellikle, emlak alım, döviz ve altın gibi vazgeçerek hisse alımına yönelmelerini özendirici tedbirler önem kazanmaktadır. Ekonomide gözlenen enflasyonist baskılar ve istikrarsız gelişmenin de rolü önemlidir. Dolayısıyla, özelleştirme programının beklenen ölçüde başarılı olması için, zamanlama da göz ardı edilemez.

Malezya'da özelleştirmenin 1983'den itibaren sürekli gelişmeler göstermesine rağmen beklenen sonuçlar elde edilememiştir, çünkü hükümet kötü bir zamanlama yapmış ve programı başlattığı zaman ekonomide çarpıcı bir durgunluk yaşanıyordu. (Hensley ve White : 1993 :78), Bütün bu koşullara rağmen, Malezya'da kamu kuruluşlarının transferi hızlanmış ve 1991-95 döneminde kamu işletmeleri satışından elde edilecek gelirin \$ 6.5 milyarı bulması beklenmektedir. Yabancı şirketlerin katılımı teşvik edilmiştir.

Malezya'da 1991-95 döneminde 246 kamu kuruluşunun özelleştirileceği açıklanmıştır ve Master plana göre, kuruluşlar 2 yılda, 2-5 yılda ve 5 yıldan fazla bir sürede özelleştirilecek kuruluşlar olarak ayrılmıştır. Yeniden reorganize edilecek olanlar ve buna gerek olmayan kuruluşlar diye de ayırım yapılmıştır.

Türkiye de Malezya örneğinde olduğu gibi, özelleştirmede BOT / BOO yöntemlerini kullanarak, özelleştirmeyi yeni alanlara sokmak için bir araç olarak düşünmeli ve özellikle alt-yapı sektörlerinin özelleştirilmesinde yararlanmalıdır. Çünkü, yap-işlet-devret sistemi devlete aynı zamanda ek finans kaynakları yaratmaktadır.

Malezya'da hemen hemen \$ 8.2. milyar tutarındaki projelerin hepsi (alt-yapı, karayolları, su dağıtımı, ekspres yollar, demiryolları) BOT sistemi ile özelleştirilmiştir; Türkiye'de, bu sistemi başarılı bir şekilde uygulayabilir. Bu amaçla, bu yöntemin niteliği icabı gösterdiği finansal teknik ve yönetsel üstünlükler nedeniyle, geniş ölçüde yabancı firma ortaklığını gerekli kılacaktır.

Dolayısıyla, Türkiye'de hükümet halen uygulanmakta olan BOT sistemini özellikle hava alanları, serbest ticaret bölgeleri, demir yolları, kara yolları, su hizmetleri, çevre temizliği ve enerji projelerini de kapsamına alması yararlı olabilir. Özellikle, çağdaş projelerin yüksek teknoloji ve sermaye yoğun nitelikleri, bu yöntemi, ileride daha da geçerli kılacaktır. Malezya'da izlenen bu politikanın yakından incelenmesi yararlıdır.

Malezya'da oldukça gelişmiş bir sermaye piyasası vardır ve Kuala Lumpur borsası dünyada gelişmekte olan sermaye piyasalarının en dinamiğidir. 1990 başında işlem gören hisselerin yıllık değeri M \$18.5 milyarı bulmuştur. KLSE borsasında hisse senetlerinin çoğunu sanayi hisse senetleri (%48) ve emlak ve finans sektörü hisseleri teşkil ediyor. Borsada anonim şirketler ve diğer şirketler toplam hisselerin %70 'ine sahiptir, kişilerin hisse sahipliği oranı ise %19'dur. (Adam, Cavendish, Mistry :1992 :262)

KLSE'nin son yıllarda göze çarpan bir özelliği de, uluslararası portföy yatırımlarını çekmesidir. Halen, Malezya borsasında 49 ülke fonları listeye girmiştir.

Malezya'da sermaye piyasasının regülasyonuna özel bir önem verilmiştir. 1983'te çıkan bir yasa ile aşırı spekülasyon, insider trading ve diğer hisse senedi hilelerinin denetimi sağlanmıştır. Lisanslama, dealers'lerin regülasyonunu ve listeleme hükümlerini ve borsanın düzenli çalışmasını temin edecek ilkeleri gösterir. Sermaye Hisseleri Komitesi (CIC) listeleme ve piyasa regülatörü fonksiyonunu yerine getirmektedir.

Özelleştirme nedeniyle kamu kuruluşlarının satışı, Malezya sermaye piyasasını olumlu yönde etkilemiştir. Kamu varlıklarının satışından sağlanan gelir M \$216.4 milyonu bulmuştur. Toplam satış ise M \$437.6 milyona yaklaşmıştır. Ancak bunlara rağmen, özelleştirme yolu ile kamu sektörü kontrolünde önemli bir azalma olmamıştır. "Altın hisse"nin payı göz önünde tutulursa kamu

hisseleri ihracı mülkiyet ve devlet kontrolünün özel sektöre transfer olmasında fazla etkili değildir.

İngiltere'deki özelleştirmede görüldüğü gibi Malezya'da da genelde düşük değerlendirme yapıldığı hallerde (MISC gibi) hisse sahipleri hisselerini, kısa sürede karla satmışlar ve neticede hisse senedi yoğunluğu tekrar geri dönerek kamu veya yarı kamu hissedarlara dönüşmüştür.

Türkiye'de de özelleştirme sonucunda hisselerin belirli kişi ve kurumlarda yoğunlaşmasını önlemek için, özendirici tedbirler alınması düşünülebilir.

Türkiye'de sermaye piyasası ve menkul kıymetler borsasının hızlı bir tempoyla gelişmesi için özel sektör firmalarının borçlanma yerine, öz sermaye arttırımına yönelmesi çok önemli bir gelişme olacaktır. Dolayısıyla, Türkiye'de herşeyden önce, özel sektörün özelleştirilmesine gerek vardır. Özel firmaların borsaya girerek halka açılmasının sermaye piyasasının hızla gelişmesine katkıda bulunabilir.

1986-1992 döneminde, Türkiye'de sermaye piyasası önemli gelişmeler kaydetmiştir. Başlangıçta borsada 50 firma kote edilmişken, bugün bu sayı 1991'de 110'a yükselmiş ve bu firmaların piyasa değeri 55 trilyon TL'na ulaşmıştır. (Yeni Ekonomi : 1991 :3) Bu arada Ağustos 1989'da çıkan 32 sayılı kararname, yabancı şirketlerin İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'na girmelerinde etkin bir rol oynamıştır. 1990 yılında borsada ticareti yapılan hisse senedi değeri 15 trilyon TL'na ulaşmıştır. (Yeni Ekonomi :1991:3) Bununla beraber, Türkiye'de izlenen değişken faiz ve döviz politikaları ve kontrol altına alınamayan enflasyon nedeniyle gözlenen olumsuz ekonomik performansın sermaye piyasasının hızla gelişmesine engel teşkil etmiştir.

Özel sektör firmalarının hisse senedi ihraç yoluyla kaynak yaratmaları önemlidir, ancak ikincil piyasanın geliştirilmesi ve mutual funds, - unit trusts - ve diğer finansal kurumların geliştirilmesi de gerekir. Kaldı ki bağımsız audit firmaların işlevi arttırılmalı ve standart muhasebe ve şeffaf bilanço sisteminin yaygınlaştırılması, piyasa ve firmaların karlılığı konusunda halkın bilgilendirilmesi kaçınılmazdır. Sermaye piyasasının gelişmesi bir bütün olarak bu faktörlere yakından bağlıdır.

ETKİN BİR ÖZELLEŞTİRME UYGULAMASI İÇİN BAZI TEMEL İLKELER

1. Kamu İşletmelerinin Kısmen veya Tamamen Kapatılması :

Sürekli zarar eden ve devlet desteğine bağımlı kalan kamu işletmelerinin, içinde bulundukları koşullara göre, kısmen veya tamamen tasfiye edilmeleri önemli boyutlarda kaynak tasarrufuna yol açacaktır. Tasarruf edilen kaynaklar daha verimli alanlara kaydırılabilir ve özellikle sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi toplumsal refahı doğrudan doğruya arttıracak alanlarda kullanılabilir. Meksika, bu bağlamda güzel bir örnek teşkil etmektedir.

2. Özelleştirme, Etkinlik ve Yönetim Sorunu :

Özelleştirilen kamu işletmesinde etkinliğin artması sadece mülkiyet devrine bağlı olmayıp şirketin yönetiminde bir yeniden yapılanma gerekmektedir. Şirketin etkinliği arttıracak doğrultuda yeniden yapılanması için, özellikle Fransa örneğinde çarpıcı bir biçimde görüldüğü gibi, bir "çekirdek hissedar" grubunun oluşturulması önem kazanmaktadır. Çekirdek grubun içinde yönetimde deneyimi olan kurumsal yatırımcılar ve yabancı firmalar yer alabilir.

3. Uygun Rekabet Koşullarının Yaratılması :

Özelleştirmenin toplum yararına sonuçlar vermesi büyük ölçüde uygun rekabet koşullarının yaratılmasına bağlıdır. Bu bağlamda ekonominin dışa açılması, dış ticaret ve sermaye akımlarının serbestleştirilmesi yeterli olmamaktadır. Uygun rekabet şartlarının oluşabilmesi için rekabet yasası çerçevesinde bir takım kurumsal düzenlemeler gerekmektedir. Eksik rekabet şartlarının fiyat ve kalite üzerindeki olumsuz etkilerini engelleyecek, özerk statüde, bir tekel komisyonunun kurulması ve bu kuruma işlerlik kazandırılması büyük önem kazanmaktadır. "Regülasyon" konusunda ciddi önlemler almayan ülkelerde özelleştirmenin etkinlik ve verimlilik hedeflerine katkıda bulunmadığı gözlenmektedir.

4. Özelleştirme Sonrası Yatırımların Önemi :

Özelleştirilen bir kuruluştaki etkinlik ve verimlilik artışlarının sağlanması büyük ölçüde yeni yatırımların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bu nedenle, kuruluşu devralan şirketlerin özelleştirme sonrasında yatırıma yöneltilmesi ve özelleştirme anlaşmalarında da, bu koşulun yer alması

gerekmektedir. Bu çerçevede, özelleştirme sonrasında şirketlerin performanslarının belli bir uyum dönemi boyunca yakından izlenmesi ve denetimi önem kazanmaktadır. Bu işlevi gerçekleştirebilecek, özelleştirmeden doğrudan doğruya sorumlu kurumdaki bağımsız, bir birimin oluşturulmasında büyük yarar vardır.

Özelleştirme sonrasında yeni mülk sahipleri tarafından yeterli düzeyde yatırım yapılması etkinlik ve verimlilik hedeflerine olduğu kadar istihdam sorununun çözümüne de katkıda bulunacaktır. Yatırım konusunda gösterilecek duyarlılık çalışanların özelleştirme sürecine olumlu yaklaşımlarına zemin hazırlayacaktır.

5. Özelleştirmenin Yabancı Sermaye Boyutu :

Özelleştirme Ülkeye dış kaynak akımında ve yatırımların canlandırılmasında önemli bir araç olabilir. Yalnız bu sürecin tamamen kontrolsüz bir şekilde gerçekleşmesi durumunda ülkenin büyüme potansiyelinin büyük ölçüde dış dinamiklere bağlı olduğu son derece sakıncalı bir ortam yaratılabilir. Böyle bir tehlikeyi önlemek amacıyla yabancı firmaların özelleştirme sürecine katılımların belli sınırlar içinde tutulmalı, yabancı sermayenin girmesi arzu edilmeyen, stratejik öneme haiz, sektörler daha önceden kesin bir şekilde belirlenmelidir.

"Yap-İşlet-Devret" modeli, üzerinde durulması gereken ve özellikle Malezya örneğinde başarılı sonuçlar vermiş bir uygulamadır. Bu tip uygulamalar, özelleştirmeyi hızlandıracak gibi yabancı yatırımları da teşvik edecektir. Dolayısıyla, bu model altyapı alanındaki kamu işletmelerinin özelleştirilmesi konusunda kilit bir yöntem olarak tekrar gündeme getirilmelidir.

6. Özelleştirme Yasası ve Yasal Çerçevenin Önemi :

Özelleştirme mülkiyet devrini, işçi ve personel haklarını etkileyecek bir mekanizma olduğu için doğması muhtemel yasal sorunları ortadan kaldıracak düzenlemelerin kesin bir şekilde oluşturulması gerekmektedir. Özelleştirmenin yöntemini, kapsamını ve çeşitli grupların haklarını net bir biçimde belirleyen bir özelleştirme yasası uygulamanın süreklilik kazanabilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Rekabet ve özelleştirme yasalarına işlerlik kazandırılması Türkiye'de özelleştirmenin başarılı bir şekilde yürütülmesi açısından üzerinde durulması gereken temel konulardan biridir.

7. Özelleştirmenin Bir Önkoşulu Olarak İstikrarlı Bir Makroekonomik Ortam :

Kronik bütçe açıklarının ve enflasyonun sürdüğü bir ekonomide, istikrar programından bağımsız olarak özelleştirmeye

girişmek sakıncalı bir uygulama olacaktır. İstikrar önlemlerinden bağımsız olarak özelleştirmeye girişilmesi bazı tehlikeleri beraberinde getirmektedir. Makroekonomik dengesizliğin hakim olduğu bir ortamda, cari harcamaları finanse etme eğilimi doğacak, kamu işletmelerinin gerçek değerlerinin altında satışı gündeme gelebilecektir. Aynı zamanda sermaye piyasasının gelişimi de sınırlandırıldığından özelleştirmenin temposu yavaşlamış olacaktır. Dolayısıyla, özelleştirme programına paralel olarak gerekli istikrar tedbirlerinin alınması, bu bağlamda vergi reformunun gerçekleştirilmesi, ayrıca kamu harcamalarının kısılması veya rasyonelleşmesi gerekmektedir.

8. Özelleştirme Sürecine Sendika Desteği :

Çalışanların ve sendikaların desteğinden yoksun bir özelleştirme programının başarı şansı son derece sınırlıdır. İşçilerin özelleştirme programına katılımını ve desteğini sağlama amacıyla şu önlemler alınmalıdır:

(a) İşçilerin şirketlerde hisse sahibi olmaları teşvik edilmeli ve işçiler çeşitli kredi olanaklarından yararlanabilmelidir. (b) Özelleştirilen firmalarda işçilerin işten çıkartılması yerine yeniden eğitilerek daha verimli alanlara kaydırılmaları, çıkarıldıkları taktirde ise onlara istihdam sağlayacak firmalara devletin kredi sağlaması gündeme getirilmelidir. İngiltere bu konuda başarılı bir deneyim sergilemektedir. (c) Diğer bir alternatif olarak da özelleştirme nedeniyle işçilere, Arjantin'de olduğu gibi, uygun tazminat koşullarının yaratılması önem kazanmaktadır.

9. Yeniden Yapılanma Gerçekleşmeden Girişilen Hızlı Özelleştirmenin Sakıncaları:

Özelleştirmenin temel amacı rekabet gücü yüksek bir özel sektör yaratmaktır. Dolayısıyla, özel sektörün gereksiz teşviklerden arındırılması ve tam anlamıyla rekabete açılması son derece önemlidir. Bu anlayış çerçevesinde, özel sektörün devlete olan sürekli bağımlılığı ortadan kaldırılmalıdır. Devletin şirket kurtarma operasyonları gibi uygulamalara son vermesi gerek etkinlik gerek kaynak tasarrufu açısından ön plana çıkmaktadır. Rekabet gücü yüksek bir özel sektör yaratılabilmesi için, özel sektörün borçlanma yerine öz sermaye arttırımına yöneltilmesi sermaye piyasasının gelişimine de katkıda bulunacaktır. Yeniden yapılanma sağlanmadan hızla özelleştirilen bazı şirketlerde önemli mali sorunlar ortaya çıkmakta, söz konusu şirketler daha sonraki aşamalarda tekrar devlet desteğine bağımlı hale gelmektedir. Arjantin ve Meksika deneyimlerinde bu tip sorunlar açıkça ortaya çıkmıştır. Özelleştirme sonrasında devletle olan bağın kesilebilmesi, firmanın başarısı için önemli bir önkoşuldur. Devlet ile olan organik bağın koparılması ise şirketin satış öncesinde ciddi bir yeniden yapılanma sürecini yaşamasını gerektirmektedir. Aksi taktirde şirketin devlet

kaynaklarına olan bağımlılığı tekrar gündeme gelecek ve özelleştirmeden beklenen sonuçlar elde edilmeyecektir. Bu da şunu gösteriyor ki, yeniden yapılanma aşamasını geçirmeyen hızlı ve kapsamlı özelleştirme uygulamaları son derece başarısız sonuçlar doğurabilir.