

GİRİŞ

Özelleştirme, temel iktisadi problemlerin çözümü ile ilgili olarak iktisadi organizasyonun yeniden yapılandırılması sürecinin bir uzantısı olarak ortaya çıkmıştır. Bir iktisat politikası vasıtası olarak özelleştirme özel sektörün kaynakları daha etkin kullandığı inancından hareketle, iktisadi organizasyon içinde özel sektörün yerini ve rollerini artırma amacı için kullanılmaktadır. Özelleştirme, 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren, ciddi bir krize giren gelişmiş ülke ekonomilerindeki iktisadi dönüşümü sağlamak için gündeme gelmiştir. Bu yönüyle, yeniden liberalizme dönüş felsefesine sahip iktisadi okulların uygulama vasıtası olarak düşünülmüştür.

1974'ten sonra İngiltere ve ABD gibi gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan özelleştirmeyi esas popüler hale getiren faktör, gelişmekte olan ülkeler ile 1989 sonrası yoğun olarak piyasa ekonomisine geçmek isteyen eski Doğu Bloku ülkelerinin iktisadi organizasyonlarının yeniden yapılandırılmasında özelleştirmeye ayrı bir önem vermeleri olmuştur. 1989 yılından itibaren Doğu Bloku ülkelerinde görülen siyasi gelişmeler, yalnızca siyasi sistemi değiştirmekle kalmayıp, ekonomik yapıda da bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Bu dönüşümün en belirgin özelliğini, temel iktisadi kararların bütünüyle devlet tarafından alındığı bir mekanizmadan, fiyatın temel gösterge olarak alındığı serbest piyasa mekanizmasına geçiş oluşturmuştur. Bu durum Doğu Bloku ülkelerinde özelleştirmeyi, sınırlı amaçları olan bir iktisat politikası vasıtası olmaktan öte, bütün bir iktisadi yapıyı yeniden şekillendirme veya ekonomik reform vasıtası haline dönüştürmüştür. Doğu Bloku ülkelerinde özelleştirme, iktisadi problemlerin çözümünde kullanılacak iktisat modeli haline gelmiştir.

Özelleştirme ve yabancı sermayenin merkezi planlamadan piyasa sistemine geçen ekonomilerde uygulanması ve bunun ekonomi üzerindeki etkileri bu tezin ana konusunu oluşturmaktadır. Merkezi planlamadan piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bu ülkelerde, rekabete dayalı bir sistemini savunan, yabancı sermayeye dahi sıcak bakan bir anlayış hâkim olmaya başlamıştır. Dönüşüm sürecinde eski sosyalist ülkelerde özel sektörün GSMH içindeki payı bazı ülkelerde çok düşüktü, bazı ülkelerde de özel sektör

bulunmamaktaydı. Geçiş ekonomilerinde özelleştirmenin uygulanması, özel mülkiyet hakkının serbest bırakılması, özel yerli ve yabancı yatırımcıların yeni yatırımlara yönelmesi ile bu ülkelerde mülkiyet haklarında radikal değişimlere neden oldu. Ekonominin %80’den fazlası özel sektöre onbeş yıl gibi çok kısa zaman zarfında devredildi.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde geçiş ekonomilerinin tanımı yapılmakta, sosyalist dönemde uyguladıkları merkezi planlama modeli, sosyalist sistemden kaynaklanan ve 1970’li yıllardan sonra karşılaştıkları makro ekonomik ve yapısal sorunlar ile dünyada özelleştirme fikrinin ortaya çıkmasının ardında yatan nedenler ele alınmaktadır. Karma ekonomilerde ve geçiş ekonomilerinde özelleştirme uygulamalarının karşılaştırması yapılmakta, yabancı sermayenin giriş şekillerine ve özelleştirme uygulamalarındaki önemine değinilmektedir.

İkinci bölümde, geçiş ekonomilerini özelleştirmeye iten nedenler açıklanmakta, özelleştirmenin hızı ve isabeti arasındaki seçim, bu ülkeleri özelleştirme uygulamalarında alternatif yöntemler kullanmaya iten nedenler ve özelleştirmelerde karşılaştıkları sorunlar ele alınmaktadır. Ayrıca bu ülkelerdeki özelleştirme ile yabancı sermayenin ilişkisi ve özelleştirmenin etkilerinden bahsedilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise sosyalizmden piyasa sistemine en başarılı geçişi yaşan üç ülke olan Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyetindeki özelleştirme uygulamaları ile özelleştirme ve yabancı sermayenin makro ekonomiye, özellikle de büyüme, istihdam ve gelir dağılımına etkileri incelenmiştir.

I. BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 Geçiş Ekonomileri

Eski sosyalist ülkeler İkinci Dünya Savaşından sonra giriştikleri kamulaştırma ve mülksüzleştirme uygulamaları ile gerek ekonomik gerek sosyal hayatta özel mülkiyetin geliştirilmesine imkân tanımamışlardı. 45 yıl boyunca hem sınaî üretim hem de tarımsal üretim devlet tarafından planlanmakta ve yapılmaktaydı. 1980'lerin sonlarında sosyalist sistemin yıkılmasıyla eski sosyalist ülkeler teker teker merkezi planlamadan piyasa ekonomisine yönelmeye başladılar.

Geçiş ekonomileri kavramı, merkezi planlamayı terk ederek, piyasa ekonomisi sistemi kurmaya çalışan eski sosyalist ülkeleri ifade etmek için kullanılmaktadır.¹ Bunun yanında son zamanlarda uluslararası kuruluşlar tarafından Çin, Vietnam, Kamboçya ve Laos gibi ülkeler de bu kapsamda ele alınmaktadır. Ancak, bu çalışmanın kapsamı Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile sınırlıdır.

1.1.1 Geçiş Ekonomilerinin Tanımı ve Kapsamı

1990'lı yıllarda Doğu Bloku'nun çöküşü ve ortaya çıkan yeni gelişmeler çerçevesinde piyasa ekonomisine geçiş sürecini yaşayan ve geçiş ekonomileri de denilen ülkeler çok geniş bir coğrafi alana yayılmaktadır.

Sosyalist blok yıkılmadan önce ilgili ülkeler dış dünyaya kapılarını kapatarak, sorunları çözmek yerine üstünü örtmeyi tercih etmişler, ancak bu politikaları başarılı olamamıştır. Doğu Bloku ülkeleri bugün köklü bir değişim süreci yaşamaktadır.

¹ Gerard Roland, *Transition And Economics: Politics Markets And Firms*, London: The MIT Press, 2000, s. 1.

Siyasetin yanı sıra, ekonomide de büyük bir dönüşüm meydana gelmektedir. Merkezi planlamadan piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bu ülkelerde, rekabete dayalı bir sistemi savunan, yabancı sermayeye dahi sıcak bakan bir anlayış hâkim olmaya başlamıştır.²

1980'lerin sonunda sosyalist ekonomiler planlama sürecini geliştirmek yerine, piyasa güçlerine daha fazla rol verme eğiliminde oldular ve bürokrasinin karar alma sürecindeki rolünü azaltma yönünde hareket etmeye başladılar. 1980'li yıllarda büyümenin yavaşlaması, işsizlik oranlarında artış yaşanması sosyalist rejim altında bile bu ülkelerde ekonomik reformların yapılmasına neden oldu. Kamu mülkiyetli şirketlerin yanında küçük boyuttaki özel mülkiyetli şirketlere de izin verilmeye başlandı. Özel mülkiyetli küçük şirketler daha çok perakende ticaret, hizmet ve restoran sektörlerinde faaliyet göstermeye başladılar. Bu arada, kamu işletmelerine de daha fazla özerklik verildi. Ayrıca Polonya ve Macaristan gibi ülkeler de bu dönemde yabancı sermaye yatırımlarına izin vermeye başladılar.³

Merkezi planlama ekonomilerinde, piyasa temelli reformların uygulamaya konulması iktisadi etkinliğin geliştirilmesi ve artırılmasının gerekli bir adımı olarak görülmekteydi. Sosyalist ülkelerde piyasa sisteminin merkezi planlamaya göre daha etkin olduğu görüşü hâkim olmaya başladı. Piyasa merkezli sistemde daha yüksek büyüme oranları ve çıktı düzeyleri sağlanacağı ve daha fazla tüketici mallarının üretileceği, 1950'li yıllarda sağlanan iktisadi etkinliğin ve büyümenin tekrar sağlanacağı ön görülmekteydi. Özel mülkiyet haklarının geliştirilmesi ile ekonomik performansın da geliştirileceği düşünülmekteydi.⁴

² Haluk Tandırcıoğlu, "Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme." *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 4, Sayı:3, 2000, s. 202.

³ Christine Rider and Mark Knell, "Behind The Crisis in Centrally Planned Economy." *Socialist Economies in Transition: Appraisals of the Market Mechanism*, Edited by Mark Knell And Christine Rider, Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1992, s. 2.

⁴ Christine Rider, "Justifying the Need for Reform: The Price-Theoretic Approach." *Socialist Economies in Transition: Appraisals of the Market Mechanism*, Edited by Mark Knell And Christine Rider, Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1992, s. 23.

1989 yılında birçok ülkede yapılan seçimlere daha önceki yıllara göre bir tek komünist parti yerine birden fazla partinin katılması bu ülkelerde siyasi yapının da değişmeye başladığını gösterdi. Böylece bu ülkelerde komünist partiler yerine daha demokratik hükümetler iş başına geldiler. Merkezi planlamadan serbest piyasa sistemine yumuşak bir geçiş sağlamak ve ekonomik performansı hızlı bir şekilde geliştirmek için yeni oluşturulmaya başlanan piyasa merkezli sistemi ekonomik reformların yanında siyasi reformlar ile de desteklemeye başladılar. Bu değerlendirmeyi yaparken tüm Doğu Avrupa ülkelerini homojen bir grup olarak ele almak mantıklı gelmemektedir. Çünkü değişik ülkeler ekonomik ve siyasi reformlar sürecinde değişik stratejiler benimsemişlerdi. Polonya, Macaristan gibi ülkeler şok terapi şeklinde ve ayrıntılı reformlar uygularken Bulgaristan, Romanya ve hatta Sovyetler Birliği gibi ülkeler aşamalı reformlar uyguladılar.⁵

1.1.2 Geçiş Ekonomilerinde Sosyalist Dönem

Doğu Avrupa'da planlamanın özgün bir rolü vardı. Bu rol, 1950'den 1990'a kadarki 40 yıl boyunca kamu kuruluşlarının gelişmesinde ve performansında belirleyici olmuştur. Savaş sonrası Doğu Avrupa'da, savaş öncesi Sovyetler Birliği'ndeki gibi, planlama ekonomi üzerindeki kontrolün temel aleti olmuştu. Er ya da geç, bütün Doğu Avrupa ülkeleri Sovyetlerin emredici planlama yöntemini kabul etmişlerdi. Planlamanın esas hedefi "saldırgan sanayileşmede" zorunlu çıktı hedefleri ve merkezi olarak tahsis edilmiş girdiler üzerine dayanmaktaydı. Orta-vadeli planlar yıllık, çeyrek yıllık, ya da kısa vadeli planlara bölünmüştü. Fiziksel koşullardaki planlamanın hedefleri ekonomi yönetiminin temel aleti olmuştu. Planlama ekonomilerinde nicel hedefler fiyatlara göre daha fazla önem taşımaktaydı. Fiyatlar sinyal ve tahsis etme fonksiyonlarını

⁵ Graham Bird and Heather Bird, "Economic Reforms in Eastern Europe: Central Issues in the Move to Market Economies." *Economic Reform in Eastern Europe*, Edited by Graham Bird, Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1992, s. 2.

kaybetmişti. Şirketler tek partiden kontrol edilen yönetsel hiyerarşi birimlere dönüştürülmüştü.⁶

Birçok sosyalist ülkede, kaynakların tahsisi her şeyden önce “miktar temelli planlamaya” dayanıyordu. Sosyalist sistemde planlamanın uygulanmaya başladığı ilk yıllarda amaç ekonominin hızlı büyümesini sağlamaktı. Bu amaca ulaşmak için de tarımdaki işgücü fazlası sanayiye özellikle de ağır sanayiye naklediliyordu. Hızlı sanayileşme yüksek yatırım oranlarına dayanmaktaydı. 1950’li yıllarda planlamanın erken döneminde sosyalist ülkelerde ağır sanayinin yatırımlar içindeki payı %30’dan fazlaydı. 1985’lerden sonra bile ağır sanayinin yatırımlar içindeki payı %20’den fazla yer tutmaktaydı. Sosyalist ülkelerde sınaî çıktı içinde tüketici malı üretimi sadece %25 civarında iken, geri kalan %75’lik bölüm ise ara malı ve yatırım mallarıydı.⁷

Planlama döneminde hem nihai ürün hem de ara malların arzında piyasa sistemi yoktu. Mono bank olarak ta tanımlanabilen sistemde, sermaye merkezdeki tek kurum tarafından tahsis edilmekteydi. Şirketler bağımsız olarak karar alabilen birimler değillerdi. Şirketler finansal olarak ta bağımsız değillerdi ve satışta ya da fiyatlamada sorumlulukları yoktu. Planlamacılar arzı ve talebi yaklaşık olarak alıyorlardı; şirketlerin tedarikçilerle, alıcılarla ya da nihai tüketicilerle doğrudan bağlantıları yoktu.

Planlama sisteminde tüketicilerin tercihleri yerine planlamacıların tercihleri esas alınmakta ve ağır sanayi ürünleri üzerine yoğunlaşmaktaydı. Planlama, karar alıcıların emek ve sermayeyi sürekli olarak daha fazla talep etmelerini cesaretlendirmekteydi. Çünkü şirketler yüksek düzeyde emek ve sermaye girdisi talep ederken merkezi planlamacıların düşük miktarlarda göndermelerini beklemekteydiler.

⁶ Martin Cave and Pal Valentiny, “Privatization and Regulation of Utilities in Economies in Transition.” *Privatization in Central and Eastern Europe*, New York: Longman Publishing, 1994, s. 69.

⁷ Saul Estrin, “The Inheritance.” *Labor Markets and Social Policy in Central And Eastern Europe The Transition And Beyond*, Edited by Nicholas Barr, New York: Oxford University Press, 1994, s. 64.

Planlı ekonominin yapısı rekabete, sektöre giriş ve çıkışlara izin vermemekteydi. Sosyalist ülkelerdeki şirketler çoğunlukla çok büyük ve dikey olarak entegre oldukları için piyasa ekonomisinde gelişmelerine imkân yoktu. Politik sistemde, yerel düzeyde politikacıların ve şirket yöneticilerinin ilişkileri çok yakındı. Ayrıca sosyalist ülkeler yabancı üreticiler ile de düşük düzeyde rekabet yaşamaktaydılar. Ticari ilişkilerin çok büyük bir bölümünü Sovyet bloğuyla yapılan ticaret oluşturmaktaydı.

Öte yandan bütün sosyalist ülkeler “Sovyet tipi merkezi planlama” modeli uygulamamaktaydı. Yugoslavya daha hafif ekonomik planlama biçimini 1952’de, Macaristan 1968 ve Polonya 1980’lerin başında kabul etmişti. Bu ülkelerde, tüketici tercihlerinin üretim kararında sınırlı ölçüde kılavuzluk etmesine izin verilmekteydi ki, bu da iç talep ve arz arasındaki uyumsuzluğun daha az ölçüde olmasını sağlamaktaydı.⁸

1.1.3 Sosyalist Sistemin Sorunları ve Piyasa Mekanizmasına Dönüş

Geçiş sürecindeki ülkeler sosyalist sistemi benimsedikleri dönemde 1970’lerden sonra ekonomik sorunlar yaşamaya başladılar. Sosyalist dönemde ekonominin hemen hemen tamamı kamulaştırılmış, özel mülkiyete çok sınırlı hayat hakkı tanınmıştı. Üretim yapan kamu kuruluşlarının büyük bir kısmı tekelleşmiş, fiyatlar ve yatırım kararları devlet tarafından kontrol edilir hale gelmiş, dışa kapalı, sosyalist blok içi uzmanlaşmaya yönelik ekonomik politikalar izlenmiş, bu da ekonomileri rekabete kapalı yapılar haline getirmişti. Sosyal güvenlik harcamaları ekonomik faaliyetlerin hacmi ile karşılaştırılmayacak ölçüde artmış, harcamalar toplumda ortaya çıkabilecek rahatsızlıkları gidermek amacıyla siyasi bir araç olarak kullanılır hale gelmişti. 1950 ve 60’larda sağlanan ekonomik büyüme 1980’lerde yavaşlamaya, hatta eksi değerler almaya başlamıştı. Ekonomi içinde ağır sanayiye verilen öncelik toplam üretim kapasitesinin artırılması sonucunu doğurmamış, tüketim malı üretim artışında da düşüş

⁸ Saul Estrin, “Competition and Corporate Governance in Transition.” *Journal of Economic Perspectives*, Volume 16, Number 1, Winter 2002, s. 104.

yaşanmaya başlamıştı. Aynı zamanda tarım da sorun haline gelmeye başlamış; tarımda modernizasyon ve reform gerekli hale gelmişti.⁹

Yukarıda sözü edilen sorunların da etkisiyle makro ekonomik dengeler bozuldu, gizli işsizliğin açık işsizliğe dönüşmesi, yüksek bütçe açıkları, para arzının sınırsız artışı ve yüksek enflasyon gibi sorunlarla karşılaşıldı. Hemen hemen tüm sosyalist ülke vatandaşlarının hayat standartlarında büyük ve dramatik düşüşler yaşandı.¹⁰

Bununla beraber, merkezi planlama ekonomileri hedef, organizasyon, koordinasyon ve etkinlik gibi sosyalist sistemden kaynaklanan sorunlarla da karşı karşıya kaldılar. Hedeflerin tüketiciler yerine devlet tarafından tayin edilmesi, özel tüketim yerine güçlü bir şekilde sanayileşme ve askeri harcamaların artmasına yol açtı. Merkezi planlamada merkezi ajanstan bireysel üretim birimlerine bilgiyi taşımak için hantal bürokratik organizasyon gerekmektedir. Bu organizasyon biçimi yolsuzluğa ve yanlış bilgilene, etkinliğin düşmesine neden olmaktadır. Çünkü kaynaklar, verimsiz, rant peşinde koşan faaliyetlere bağlı hale gelmektedir. Makroekonomik düzeyde büyük bürokratik yapı toplam talebin sürdürülmesi ve artmasına yardım ederken, toplam arzın azalmasına neden olmaktadır.

Koordinasyondaki sorunlar, plan ile sanayi arasındaki tutarlı sonuçları garantiye almak için oluşmaktadır. Sektörel talep ve arz arasında tutarsızlık meydana geldiğinde, bu durum fiyat değişimiyle değil de planlanan üretim miktarında değişiklik yapılarak düzeltilmeye çalışıldı. Fakat bu tutarsızlıkları düzeltmek için de hızlı bir şekilde karar alma süreci bürokratik beceriksizlik tarafından engellenmekteydi. Fiyat mekanizmasının tahsis edici rolünü yerine getirememesi iktisadi etkinliğin sağlanmasında yetersizlik yaratmaktaydı. Çoğu Doğu Avrupa ekonomisi yükselen petrol fiyatları ve enerji

⁹ Rider, 1992, s. 26.

¹⁰ James Angresano, "An Alternative Scenario for Central and Eastern European Transformation." *Journal of Economic Studies*, Volume 21, Number 3, 1994, s. 23.

yetersizliği durumunda fiyatları minimum düzeyde ayarlama yoluna gitmişti. Bu durum ekonomik performansa etki etmekteydi.¹¹

1980'lerin sonunda sorunların çözümlenmesi amacıyla, Doğu Avrupa ölkeleri tarafından bir yandan makro ekonomik dengelerin kurulması amacıyla istikrarı sağlamaya yönelik bir dizi politika uygulamaya konulurken, diğer yandan da, özelleştirme gibi ekonomide yapısal değişiklikleri sağlayacak yeniden yapılanma programını öngören önlemler hayata geçirildi.¹² Diğer bir ifade ile bu ölkeler yaşadıkları çıkmazdan kurtulmak için yeni arayışlara yöneldiler. Bu yeni arayışlar, sözü edilen ölkeleri sonuçta piyasa ekonomisine yöneltti.

Geçiş ekonomisindeki ölkelerin merkezi planlamanın hâkim olduğu ekonomik düzenden piyasa ekonomisine geçerken yaşadığı süreci Kornai şu şekilde ifade etmektedir: *“Sosyalizmden kapitalizme geçiş, özel mülkiyete karşı anayasal hükümlerin tasfiyesi, özel teşebbüsün resmi düzeyde teşviki, özelleştirmenin özendirilmesi ve kapitalizm yanlısı ideolojilerin savunulabilmesinin legal hale getirilebilmesi süreçlerini ihtiva eder. Bununla birlikte, kapitalizmi toplum üzerine empoze etmeye gerek yoktur. Herhangi bir siyasal parti tarafından toplum üzerinde uygulanması gereken genetik bir programa ihtiyaç bulunmaz. Yalnızca engeller kaldırılır ve başka hiçbir şey yapılmazsa bile kapitalizm er veya geç (tedrici bir şekilde de olsa) ortaya çıkar”*.¹³

1990'lardan itibaren merkezi planlı ekonomilerin piyasa mekanizmasına yönelişleri hızlanmış ve bu ölkeler piyasa mekanizmasına ilişkin yapısal düzenlemeleri gerçekleştirmek üzere yeni reform sürecine girmişlerdir. 1991 yılında Washington'da toplanan Dünya Bankası, IMF ve Doğu Avrupa ölkelerinden ekonomi uzmanları, merkezi planlamadan piyasa mekanizmasına doğru kaymanın ve piyasa mekanizmasını gerçekleştirmenin kuramsal çerçevesini “Washington Konsensüsü” olarak ta anılan

¹¹ Bird and Bird, 1992, s. 3.

¹² Atilla Bastırmacı, “Doğu Avrupa Ölkelerinde Özelleştirme Süreci.” *Dış Ticaret Dergisi*, Sayı:11, Yıl:3, Ekim-1998, s. 20.

¹³ Tandırcıoğlu, 2000, s. 204.

toplantıda belirlemişlerdi. Uzlaşmada önerilen ekonomik yapının temel özellikleri serbest piyasa ekonomisinin yerleştirilmesini amaçlamaktadır.

Washington konsensüsü içinde yer alan önlemler piyasa ekonomisini yerleştirmek üzere yapısal dönüşümün ve ekonomik istikrarın araçlarını da oluşturmaktadır. Piyasa mekanizmasını gerçekleştirmek üzere uygulanan yapısal dönüşüm ve istikrar politikası süreçleri mali disiplin, vergi reformu, finansal serbestleşme, döviz kuru düzenlemeleri, fiyatların ve ticaretin serbestleştirilmesi, doğrudan yabancı yatırımlara izin verilmesi, özelleştirme, deregülasyon ve mülkiyet haklarının düzenlenmesini kapsamaktadır.¹⁴

1.2 Özelleştirme

1950'li yıllardan beri, devletler pek çok ülkenin ekonomik faaliyetlerinde daha büyük roller üstlenmişlerdir. Ekonominin yönetimi ve denetimi üzerinde daha fazla etkiye sahip olmuşlardır. Ayrıca, kamu sektörü bütçeleri hem mutlak anlamda hem de özel sektör faaliyetlerinin hacmi ile ilgili olarak gelişme göstermişlerdir. Kamu bütçelerindeki bu büyüme, refah programlarında ve askeri harcamalardaki hızlı artış yanında sosyal refah devleti anlayışı ile kamu alt yapısı ve hizmetlerin kapsamı ve hacminde çok büyük bir artış sonucu meydana gelmiştir. Aynı şekilde az gelişmiş ülkeler de işletmeci bir devlet fikrini benimseyerek devletin faaliyet hacmini büyütmüşlerdir. Az gelişmiş ülkelerde devletin büyüme ve kalkınmanın motoru olduğu görüşü ileri sürülürken, bir taraftan da gerek millileştirilmiş endüstrileri işleterek gerekse özel firmaların ve piyasaların işleyişine ciddi şekilde müdahale ederek devletin büyümesi hedefine ulaşılmaya çalışılmıştır.¹⁵

Devletin ekonomide giderek daha aktif bir rol alıp ciddi problemlerin doğmasına yol açması nedeni ile Batı Avrupa ülkelerinde devletin ekonomideki rolünün azaltılması gerektiği fikri hâkim olmaya başladı. Serbest piyasa mekanizmasında kaynakların

¹⁴ H.Yasemin Özügürlü, *Merkezi Planlamada Dönüşüm ve İstikrar Sorunu: Rusya Örneği*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Bursa: Uludağ Üniversitesi, 2001, s. 77.

¹⁵ Steve Hanke, *Özelleştirme Teorisi*, Çev: Fevzi Devrim, www.canaktan.org Erişim tarihi:15.01.2005

tahsisinde ve kullanımında daha fazla etkinlik sağlanacağına inanılmaktaydı. Özellikle, özelleştirmeye ve kamu alt yapısı ve hizmetlerinin özel sektör tarafından tedarikine doğru bir hareket oluştu.

Çeşitli sebeplerle faaliyet alanı genişleyen ve rolleri artan devletin iktisadi organizasyon içindeki yerinin küçültülmesi ve öneminin azaltılması için özelleştirme bir araç olarak kullanılmak istenmektedir. Özelleştirmenin gerisinde, üretimle ilgili tercihler ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamada özel sektörün daha başarılı olduğu iddiası vardır. Bu iddiadan hareketle, devletin iktisadi organizasyon içinde üstlendiği roller özel sektöre devredilmek istenmekte, özelleştirme kavramı bu devir işleminin teknik adı olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁶

Özelleştirme, gerek teoride ve gerekse uygulamada tamamen açıklığa kavuşturulamamış bir kavramdır. Özelleştirmenin ekonomi, hukuk, işletme ve yönetim, politika gibi birçok bilim dalının ilgi alanına girmesi nedeniyle, yapılan bilimsel tanımlamalarda farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, ekonomi bilimi açısından özelleştirme, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özel kesime devredilmesi veya devletin iktisadi organizasyon içinde faaliyetlerinin azaltılması ya da tamamen kaldırılmasıdır. Buna karşın hukuk bilimi açısından özelleştirme, yönetim biçim ve usullerinin değiştirilmesi, KİT'lerin yönetiminin özel kesime devredilmesidir. Dolayısıyla ekonomi bilimi açısından mülkiyetin özelleştirilmesi önem arz ederken, hukuk bilimi açısından yönetim özelleştirmesi ön plandadır.¹⁷

En çok bilinen ve kullanılan anlamı ile özelleştirme, devletin elindeki iktisadi üretim birimlerinin mülkiyetinin ve yönetimlerinin özel sektöre devredilmesidir. KİT'lerin satışı dışında bu teşebbüslerin kiralanması, yönetiminin devredilmesi yanında kamusal mal ve hizmetlerin üretimi için özel sektörle sözleşme yapılması da özelleştirme olarak kabul edilmektedir. KİT'lerin mülkiyet ve yönetiminin özel sektöre

¹⁶ Yusuf Alper, *İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme*, Ankara: Sağlık-İş Yayınlar, 1994, s. 5.

¹⁷ Coşkun Can Aktan, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, İzmir: Bilkom, 1987, s. 79.

devrini kapsayan özelleştirme dar anlamdaki bir özelleştirme olarak tanımlanırken, devletin iktisadi faaliyetlerini azaltan, sınırlayan veya ortadan kaldıran bütün uygulamalar geniş anlamda özelleştirme olarak tanımlanmıştır. Geniş anlamda özelleştirme, değişik ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarının sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Burada merkezi veya yerel bir kamu idaresinin elindeki iktisadi üretim biriminin yönetim ve mülkiyetinin devri söz konusu değildir. Çeşitli sebeplerle yalnızca devlet tarafından gerçekleştirilmekte olan faaliyet alanlarının özel sektöre bırakılması veya devlet yanında özel sektörün de faaliyetlerine izin verilmesi geniş anlamda özelleştirmeyi gündeme getirmiştir.¹⁸

Özelleştirme fikrinin ortaya çıkmasının ardında yatan nedenlere bakmamız gerekir. İktisadi düşünceler tarihi boyunca özel ve kamu sektörün iktisadi faaliyet içinde üstlenecekleri rol ile ilgili tartışmalara sahne olmuştur. İktisadi organizasyonları içinde özel sektörün büyük öneme sahip olduğu gelişmiş ülkelerde, tarihi gelişim süreci içinde devletin yeri ve rolü önemli değişiklikler göstermiştir. İngiltere’de Thomas Mun’un ve Fransa’da Jean Baptiste Colbert’in öncülük ettiği merkantilizm düşüncesi 17. ve 18. yüzyıllarda batı ülkelerinde hâkim olmuştur. Merkantilist düşünceye göre, zenginliğin artması ve ticaretin gelişmesi için devletin ekonomide aktif rol alması gerekir. O dönemde hâkim olan merkantilist düşünce nedeni ile devlet ekonomik hayat içinde daha aktif olarak yer almıştır.

Merkantilistlerin iktisadi organizasyon içinde devlete aktif olarak yer vermesine en büyük itiraz liberalizme esin kaynağı oluşturan görüşleri ortaya atan fizyokratlardan gelmiştir.¹⁹ Fizyokratlara göre iktisadi yaşamda doğal bir düzen mevcuttur. Bütün iktisadi olayların düzenleyicisi doğal düzen olduğuna göre devletin ekonomiye müdahalesine gerek yoktur. Fizyokratlar, ekonomik liberalizmin öncülüğünü yapmakla birlikte bu konuda esaslı fikirler Klasik Okul mensuplarınca ileri sürülmüştür. Klasik iktisatçılara göre, iktisadi yaşamda en önemli konu bireyin özgürlük ve refahıdır. Klasik

¹⁸ Alper, 1994, s. 27.

¹⁹ Veselin Vukovic, “Privatizacija Kao Uslov Civilizacijskog Opstanka.”, *Ekonomski Analiz*, Godina 41, Broj 131, Beograd, 1997, s. 89.

okula mensup iktisatçılar “laissez faire, laissez passer” (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) felsefesinden hareket ederek bireyin iktisadi davranışları istediği biçimde düzenleyebilmesini, devlet iktisadi yaşama müdahale etmemesi gerektiğini savunmuşlardır.

Klasik okulun ünlü temsilcisi Adam Smith, 1776 yılında yazmış olduğu *Milletlerin Zenginliği* eserinde devletin sadece tam kamusal nitelikteki mallar (milli savunma, adalet hizmetleri) ile faydası tek tek toplum üyelerine sunulamayacak olan malları üretmesi gerektiğini savunmuştur.²⁰ Adam Smith, iktisadi organizasyonların bir doğal düzen anlayışı içinde çalıştığını ve bu doğal düzen içinde “görünmeyen elin” iktisadi problemlerin en iyi çözümü sağlayacak şekilde alınmasına imkân verdiğini ileri sürmüştür. Smith, ülke yöneticilerinin her zaman kamu menfaatlerini önde tutan bir motifle hareket etmediklerini ve müsrif davranabileceklerini belirtmiştir.

Smith’e göre, fertlerin en belirgin davranış özelliğini kendi menfaatlerini ön planda tutmaları oluşturur. Kendi menfaatlerini gerçekleştirme peşinde koşan insanlar da kararlarında rasyonel davranırlar. Fertlerin gösterdiği akılcı davranış üretim faaliyetini gerçekleştiren firmalar için de geçerlidir. Eğer insanlar tarafından talep edilen bazı mal ve hizmetler hiç veya yeterli şekilde üretilmiyorsa, potansiyel kâr bulunan bu alana girer ve üretim faaliyetlerini gerçekleştirirler. Aşırı üretim halinde de bazı firmalar üretimden çekilerek veya üretimi kısarak tersine bir davranış ortaya koyacaklardır. Smith’e göre, hangi mallar ve hizmetlerin, kimler tarafından üretileceği ve dağıtılacağı kararı verilirken devlete ihtiyaç yoktur. İktisadi birimler fiyat mekanizmasına bakarak karar vermektedirler.²¹

Liberal düşünce iktisadi yaşamda 1929 yılına kadar önemini korumuştur. 1929 dünya ekonomik krizinin ortaya çıkışına kadar, devlet iktisadi olaylara karşı çoğunlukla kayıtsız kalmıştır. Klasik iktisatçılar, ekonomide tam istihdam denge düzeyinden

²⁰ Aktan, s. 88.

²¹ Bozidar Cerovic, *Od Nacionalizacije do Privatizacije*, Beograd: Ekonomski Fakultet, 1991, s. 15.

sapmaların olması halinde otomatik bir mekanizma ile ekonominin yeniden dengeye kavuşacağını ileri sürmekteydiler. Klasik okula mensup iktisatçılara göre bunalımı aşmak için devlet ekonomiye kesinlikle müdahale etmeyecek, piyasanın kendiliğinden işleyişi ile ekonominin tekrar canlanıp toparlanması beklenecekti. Ancak 1929 ekonomik bunalımından sonra tam istihdam denge düzeyinden sapmalar meydana gelmiş ve buna karşın otomatik istikrar unsurlarının yetersiz olduğu gözlenmişti. İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes, 1936 yılında yayımladığı *İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi* isimli eserinde ekonominin kendiliğinden tam istihdam dengesine gelemeyeceğini yazarken, devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini şiddetle savunmuştu. Keynes, Genel Teorisi'nde "bırakınız yapsınlar" felsefesini reddetmiştir. Keynes'e göre bırakınız yapsınlar bir politika değildir. Eksik istihdam, yetersiz üretim ve yetersiz talep durumunda ekonomide istikrar sağlamak için devlet müdahalesi yolu ile bazı önlemler alınabilir. Vergi politikaları ile de gelir dağılımındaki çarpıklık giderilebilir. Tam istihdamın sağlanması yanında devletin işsizlik güvencesi, emeklilik, konut yapımı, eğitim, sağlık gibi alanlarda sorumluluk üstlenmesi gerektiğini savunmaktaydı. Ekonomide etkin kaynak kullanımının sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, adil gelir ve servet dağılımı ve ekonomik istikrarın sağlanması için devletin müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır.²²

Keynezyen iktisadi görüşler 1940 ve 1970 yılları arasında genel kabul görmüş ve uygulama alanı bulmuştur. Keynes'in getirdiği yeni ekonomik yaklaşım kısa sürede gelişmiş ülkelerin iktisadi krizleri aşmasına neden olmuştur. Ayrıca 1940'lı yıllarda patlak veren İkinci Dünya Savaşı da devletin iktisadi organizasyon içinde yerinin ve faaliyet alanının genişlemesinde ve Keynezyen görüşün yayılmasında önemli rol oynamıştır.

1970'li yıllar gelişmiş ülkeler için tekrar kriz yılları olmuştur. Bu defa yaşanan iktisadi kriz enflasyon, işsizlik ve ekonomik durgunluğun beraber yaşandığı stagflasyon

²² Nalân Ölmezoğulları, *Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm*, Bursa: Ezgi Kitabevi, 3.Baskı, 1999, s. 88.

idi. İşsizlik ve enflasyonun birlikte aynı anda yaşanması, bu ülkelerde iktisadi organizasyonun yeniden yapılanması ve devlet müdahalelerinin en aza indirilmesini gündeme getirdi. Özellikle 80’li yılların başlarından itibaren devletin küçültülmesi, özelleştirme, piyasaya daha fazla güven gibi kavramlarla yeniden liberal kapitalizme dönüş talepleri dile getirilmeye başlandı.²³

1970’li yılların sonunda, aralarında İngiltere, Japonya, Fransa ve Birleşik Amerika’nın da bulunduğu belli başlı gelişmiş ülkelerde, *Yeni Sağ* olarak adlandırılan yeni bir iktisadi ve siyasi düşünce hareketi gelişti. Yeni muhafazakârlar, sosyal piyasa ekonomistleri ve yeni liberaller gibi birçok düşünce okulunu kapsayan Yeni Sağ’ın en belirgin özelliğini, mal ve hizmet üretimi ile ilgili kamu müdahalesini sınırlandırma ve devleti küçültme konusunda aynı görüşü paylaşmaları oluşturmuştur.

Yeni Sağ akımı, Amerikalı Milton Friedman’nın başını çektiği Chicago Okulu, Hayek ve Mises’in temsil ettiği Avusturya Okulu gibi düşünce okullarına dayanmaktadır. Yeni Sağ pek çok bakımdan 19. yüzyıl klasik liberalizminin devamıdır. Her ikisi de özel girişimin, bireyciliğin, piyasa mekanizması ve “bırakınız yapsınlar” üstün faziletleri hakkında ortak görüşe sahiptir. Yeni Sağ’ın iktisadi düşüncesi, devletin faaliyet alanının ve rollerinin en aza indirilmesini amaçlayan atomize olmuş bir toplum yapısı ve ferdiyetçilik üzerine oturmaktadır. Bu düşünceye göre devlet, ferdi hürriyetlere hiçbir sınırlama koymaksızın yalnızca yasaları uygulamak, düzeni korumak ve milli savunmayı sağlamak üzere fertlerin hayatına müdahale etmelidir. Bu görüşün temeli, hürriyet kavramının yeni tanımına dayanmaktadır. Hürriyetin ilk ve son şartı, her türlü baskıdan kurtulmaktır. Bu baskının da en önemli kaynağı devlettir. Yine bu akıma göre hürriyet fertlere belirli imkânları veya fırsatları sağlamak değil, onlara hiçbir sınırlamaya maruz kalmaksızın tercih hakkı vermektedir. Ferdi hürriyet, yaşama hakkı, hür olma hakkı ve mülkiyet hakkından oluşur.²⁴

²³ Ölmezoğulları, 1999, s. 113.

²⁴ Alper, 1994, s. 19.

Yeni Sağ'ın, ferdi hürriyet kavramının tanımı konusunda getirdiği önemli yeniliklerden birini de, sosyal devletin varlık sebebini oluşturan ve bu amaçla yapılan devlet müdahalesini haklı kılan “*ihitiyaçlarının esiri olmaktan kurtarılma hakkını*” ferdi hürriyetin unsurlarından biri olarak kabul etmemesi ve bu amaçla yapılacak devlet müdahalelerini reddetmesidir. Burada *sosyal devletin tanımının* değişmesi söz konusudur. Yeni Sağ görüşte olanlar, geliri yeniden dağıtma amacıyla yapılacak devlet müdahalesine kesinlikle karşı çıkmaktadırlar. Bu yönüyle Yeni Sağ, bir anlamda 18. yüzyılda Adam Smith tarafından ortaya atılan *Tam Hürriyet* kavramını yeniden gündeme getirmekte ve bu anlamdaki bir hürriyetin de ancak serbest piyasa mekanizması ile el ele gerçekleşebileceğini kabul etmektedir. Bu yeni düzende devletin rolü sermaye birikimini sağlayacak optimum şartları yaratma, savunmayı sağlama, yasaları uygulama ve bazı kamu işlerini yerine getirmekle sınırlandırılmaktadır. Yeni Sağ temsilcileri, devletin sosyal amaçlarla yaptığı koruyucu müdahalenin fertleri ataletle sevk ettiği, iktisadi hayata yaptığı müdahalelerinin de fertlerin çalışma ve teşebbüs azimlerini ortadan kaldırdığını ileri sürmektedirler. Yeni Sağın temsilcileri, ferdiyetçilik ve hürriyet kavramlarının, özel teşebbüs ve mülkiyetin hâkim olduğu, kamu müdahalesinin asgari seviyede olduğu ve rekabetçi piyasa mekanizmasının işleyişinin sağlandığı bir iktisadi organizasyonun vazgeçilmez unsurları olduğunu iddia etmektedirler.²⁵

Özelleştirme, bu düşünce akımlarının ileri sürdüğu görüşlerin hayata geçirilmesini sağlamak için kullanılan bir iktisat politikası vasıtası olarak gündeme gelmiştir. Fransa ve İngiltere bu akımın öncüsü ülkeler olarak, kamu teşebbüslerinin özel sektöre devrini sağlayan özelleştirme uygulamalarını başlatmışlardır. Özelleştirme, pratik olarak kamu mülkiyet ve yönetimindeki iktisadi birimlerin özel sektöre devri anlamını taşımakla birlikte, ortaya çıkaran faktörlere bağlı olarak iktisadi, siyasi ve sosyal alanda meydana gelen düşünce değişikliklerini hayata geçirme vasıtası olma niteliğine de sahip olmuştur. Bu yönüyle, teknik bir iktisat politikası vasıtası olmaktan öte, ideolojik bir boyut da kazanmıştır. Nitekim tarihin değişik dönemlerinde kamu mülkiyetindeki

²⁵ Cerovic, 1991, s. 15.

iktisadi birimlerin özel sektöre devri söz konusu olduğu halde, bu devirlerde hiçbiri özelleştirme olarak adlandırılmamıştır. Bu bakımdan özelleştirme, Laissez Faire, Keynezyenizm, Moneterizm, arz yönlü iktisat ve millileştirme gibi moda akımlardan biri haline gelmiştir.²⁶ Özelleştirmeden beklenen yalnızca mülkiyet ve yönetim transferi değil, bütün bir iktisadi organizasyonu serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen bir yapıya kavuşturmak ve bunun için gerekli dönüşümü sağlamaktır.

1.1.1 Karma Ekonomilerde Özelleştirme

1970'li yıllarda yaşanan petrol krizi, Batılı sanayileşmiş ülkelerin iktisadi organizasyonlarında, geçici iktisadi dengesizliklerden öte ekonomide yapısal sorunların da olduğunu ortaya koymuştur. İktisadi büyüme hızındaki düşme ve işsizliğin artışı bu yapısal bozukluğun sonucu olarak gündeme gelmiştir. Gerçek problem, batı ülke ekonomilerinin rekabet avantajını kaybeden bir bünyeye ve işleyiş mekanizmasına sahip olması olarak tespit edilmiş ve ekonomik organizasyonlarında radikal bir dönüşüme ihtiyaç duyulmuştur.

1970 krizini çözmeye yönelik arayışlar, yeni iktisat akımlarının doğmasına veya 1960'lı yılların ikinci yarısında gündeme gelen iktisadi ekollerin geçerlilik kazanmasını beraber getirmiştir. Bu iktisatçılara göre, savaşlar ve iktisadi krizler gibi zorunlu sebepler dışında devletin ekonomik hayata müdahale etmemesi gerekir. Devlet müdahalesi ekonominin etkinlikten uzak bir işleyişe sahip olması ve kaynak israfına yol açması şeklinde kendini gösterir.²⁷

Batı dünyasında 1980'lerden itibaren, yükselen bir tempoda uygulamaya konulmuş olan özelleştirmenin temelinde, kapitalist sistemin krizi ve onunla birlikte gelişen kamu kesimi mali krizi yatmaktadır. 1974 petrol krizi ile iyice yoğunlaşan ve su

²⁶ Alper, 1994, s. 19.

²⁷ Alper, 1994, s. 20.

üstüne çıkan ekonomik krizi aşmak için para ve maliye politikalarının yanında özelleştirmeye de başvurmuşlardı.²⁸

Gelişmiş ülkelerde yapılan özelleştirmelerin başlıca amaçları, ekonomide rekabet kurallarına işlerlik kazandırılması, dünya ekonomileri ile entegrasyonun kolaylaştırılması, kamu kesimindeki savurganlığın önlenmesi, tüketicinin korunması gibi çok sayıda fonksiyonu getirmeye yöneliktir. Gelişmiş ülkelerde uygulanan özelleştirmelerde ekonominin yeniden yapılandırılması ya da verimliliğin artırılması birinci derecede önem kazanmaktadır. Buna karşın, Şili, Arjantin, Brezilya, Meksika gibi gelişmekte olan ülkeler ise artan bütçe açıklarının finansmanı ve düştükleri mali krizden kurtulmak amacıyla genel ekonomik reformların yanında özelleştirme programlarını uygulamaya koydular. Bu ülkeler enflasyonun %100'lere ve kamu kesimi borçlanma gereğinin %15'lere yükseldiği bir ortamda özelleştirmeye başvurdular.²⁹

1.1.2 Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme

1980'lerde, özelleştirme Batı ülkelerinde özellikle de İngiltere ve ABD'de ekonomik ve politik tartışmaların en önemli konusuydu. 1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasından sonra özelleştirme eski sosyalist ülkelerde birinci gündem maddesi haline gelmişti. Özelleştirmenin piyasa ekonomisine geçişin yanı sıra demokrasinin geliştirilmesinde de en önemli rolü üstleneceği düşünülmekteydi.³⁰

1989–1990 yıllarındaki büyük siyasi değişiklikler Orta ve Doğu Avrupa bölgesi ülkelerinde ekonomide ve ekonomi politikasında yol arayışlarına yeni bir boyut kazandırdı. Devlet mülkiyetinin dokunulmaz olduğu yolundaki ideoloji tükendi. Bu

²⁸ İzzetin Önder, "Özelleştirmeye Genel Yaklaşım." *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme*, editör Ergin Arıoğlu, Ankara: Türkiye Maden İşçileri Sendikası, 1994, s. 37.

²⁹ Orhan Şener, "Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları." *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme*, editör Ergin Arıoğlu, Ankara: Türkiye Maden İşçileri Sendikası, 1994, s. 62.

³⁰ Siro Lombardini, "Privatization in Market Economies and for Building a Market Economy." *Privatization in Europe: West and East Experiences*, Edited by Ferdinand Targetti. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1996, s. 113.

ideoloji yerini özel mülkiyete daha fazla önem veren bir felsefeye bıraktı. Böylece devlet mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirilmesi olasılığı doğmuş oldu.³¹

Eski sosyalist ülkeler, mevcut iktisadi devlet tekellerinin yol açtığı sorunlardan kurtulmak için serbest piyasa ekonomisine geçişi ve bu amaçla özelleştirme uygulamalarına başvurmayı tercih etmişlerdir. Bu ülkelerde siyasi yapıdaki dönüşümün ekonomik yapıya yansımalarının ilk adımı devlet mülkiyetinde olan işletmelerin özelleştirilmesidir. Devletin, ekonomik ve sosyal yapının en temel belirleyicisi olduğu bu toplumlarda özelleştirme, salt ekonomik anlamda reform değil, aynı zamanda her şeye hâkim olan bu merkezi varlığın muazzam gücünün azaltılması ve genel anlamıyla da toplumsal süreçlerde “devletsizleştirme” anlamına geliyordu. Tek tartışma konusu özelleştirmenin biçimi, temposu ve süresiydi.³²

Geçiş süreci boyunca, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi mikro ekonomik düzeyde reformun geniş çapta en önemli unsuru olarak ele alınmaktaydı. 1992’de, Çek özelleştirme bakanı Dusan Triška’nın dediği gibi, “özelleştirme ekonomik programın sadece bir parçası değil, aynı zamanda dönüşümün ta kendisiydi”.³³

Geçiş ekonomilerinde yapılan özelleştirme ile mülkiyet yapısının değiştirilmesi yanında kamu işletmelerinde düşük verimliliğin, piyasa ve fiyat sinyallerini algılamadaki yetersizliğin kaldırılacağı varsayılmaktaydı. Özelleştirmenin, rekabeti artıracığı ve rekabet baskısı altında özel şirketlerin kamu işletmelerine göre kaynak kullanımında daha etkin davranacağı, nispi fiyat yapısına göre üretim maliyetlerini minimize edeceği, piyasa sinyallerine göre de üretim miktarını ayarlayacağı kabul edilmekteydi.³⁴

³¹ Kalman Mizsei, “Orta ve Doğu Avrupa’da Özel Sektörün Yeniden Doğuşu.” *Doğu Avrupa’da Özelleştirme: Alternatifler, Çıkarlar ve Yasalar*. Editored by Ervin Apathy, çev. Tarık Demirkan. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Nisan 1995, s. 13.

³² Tandircioğlu, 2000, s. 204.

³³ Estrin, 2002, s. 107.

³⁴ Gerhard Schüsselbauer, “Privatization and Restructuring in Economies in Transition: Theory and Evidence Revisited.” *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, No. 1, Januar 1999, s. 66.

Özelleştirmenin diğer bir amacı da bütün boyutlarda üretim etkinliğini artırmaya olanak sağlayan koşulları yaratarak üretim maliyetlerini azaltmak (birim emek maliyetleri dâhil), ürün kalitesini ve çeşitliliğini geliştirmek, yenilikçi bir hareket geliştirmek, olası kâr temelli yatırımları teşvik etmektir.³⁵ Kamu şirketlerinde halen mevcut olan yönetimden daha iyi bir yönetimin uygulanması, bu şirketlerin rekabetçi baskılara tabi tutulması, satılmalarının ardından sıkı bütçe kısıtlamaları temelinde, üretimde statik etkinliğin artırılmasına yardım edebilir. Piyasada çok sayıda alıcı ve satıcının bulunması, piyasaya giriş ve çıkışlarda ve dış korumacılıkta engellerin az olması özelleştirme aracılığıyla geçiş ekonomilerinde tahsis etkinliğinin artmasına neden olabilir.

Özelleştirmede piyasa ekonomisine geçişte, devlete gelir sağlaması bakımından da yapılmaktaydı.³⁶ Geçiş ekonomileri yönetimleri devlet bütçesini dengelemede ve gelirleri artırmada zorluklarla karşılaştıkları için, özelleştirme ile gelirleri artırma yoluna gitmekteydiler. Firmaların ve diğer devlet mülkiyetinde bulunan varlıkların piyasada oluşan fiyatlardan daha yüksek bir fiyattan satılması, ya da varlıkların özelleştirilmesinden sağlanan gelirlerin özelleştirme için yapılan harcamalar tarafından tümüyle emilmemesi durumunda devlet gelirlerinin artırılabilmesi mümkün olabilir.³⁷

1.1.3 Karma Ekonomilerde ve Geçiş Ekonomilerinde Karşılaştırma

Eski sosyalist ülkelerde sürdürülen özelleştirme uygulamaları bu ülkelerde yaşanmakta olan ekonomik ve siyasal değişim sürecinin en önemli politika aracı olarak görülmektedir.

Geçiş ekonomileri'nde sürdürülen ve karma ekonomilerde yapılan özelleştirme çalışmaları arasında önemli farklar bulunmaktadır. Öncelikle, Batı Avrupa'da

³⁵ Paul Hare, "Privatization in Comparative Perspective: An Overview of the Emerging Issues." *Privatization in Central and Eastern Europe*, New York: Longman Publishing, 1994, s. 32.

³⁶ Marie Lavigne, *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, Second Edition. New York: Palgrave, 1999, s. 163.

³⁷ Hare, 1994, s. 33.

özelleştirilen KİT'lerin, ekonomideki payları %10-15'den fazla değildir. Doğu Avrupa'da ise bu oran %80-90'lara ulaşmaktadır. Ayrıca, özelleştirmenin yerleşmiş piyasa kurum ve kuralları içerisinde yapılması yerine Doğu Avrupa'da özelleştirme ile birlikte söz konusu kurum ve kurallar yeniden oluşturulmaktadır. Dolayısıyla, Doğu Avrupa'da sermaye piyasalarından ancak çok sınırlı bir şekilde yararlanılabilecektir. Çünkü bu tür piyasalar ya bulunmamaktadır ya da yeni kurulmuştur.

Diğer taraftan, Batı Avrupa'da özelleştirme iyice yerleşmiş rekabet kuralları altında sürdürülmektedir ve özelleştirilen firma kendisini bir rekabet ortamı içinde bulmaktadır. Özelleştirilen kamu işletmeleri özel mülkiyetin hâkim olduğu piyasa ortamında çalışmaktaydı. Doğu Avrupa'da ise tam tersine iflas, ticaret, şirketler, rekabet, borçlar hukuku gibi konularda ticaret ve yatırım ortamını etkileyen yasal düzenlemelerden yararlanılması mümkün değildir. Bu yasaların mevcut olmamaları yeni oluşturmuş olmaları nedeniyle tam olarak rekabet ortamı içinde bulunmamaktalar.³⁸

Dolayısıyla, Doğu Avrupa'da özelleştirme, bu kuralların tanımlanması için atılmış adımlardan sadece birisidir. Kısacası, Doğu Avrupa'da özelleştirme, bir yandan serbest piyasa ekonomisinin tesis edilmesine katkıda bulunurken, diğer yandan yeni gelişmeye başlayan serbest piyasanın kurum ve kurallarından yararlanılacaktır.

Geçiş ekonomileri ile diğer ekonomiler arasındaki diğer önemli bir fark ta özelleştirmelerde kullanılan yöntemlerle ilgiliydi. Gelişmiş ülkelerde büyük şirketlerinin özelleştirilmesinde halka arz yöntemi, küçük şirketlerin özelleştirilmesinde de doğrudan satış yöntemi kullanılmıştı. Geçiş ekonomilerinde tasarruf yetersizliği, sermaye piyasalarının yokluğu ya da az gelişmişliği bu ülkeleri özelleştirme sürecinde geleneksel yöntemler yerine alternatif yöntemler kullanmaya zorlamıştı. Özelleştirmelerde geleneksel yöntemlerin kullanılmamasında ki en önemli engel şirketlerin değerlerinin belirlenme süreciydi. Batı'da özelleştirilecek şirketlerinin hisse

³⁸ Bastırmacı, 1998, s. 23.

senetlerinin değerleri modern muhasebe yöntemleri kullanılarak belirlenmesine karşın, Doğu Avrupa ülkelerinde muhasebe kayıtlarının olmayışı veya gelişmemesi ve sermaye piyasalarının bulunmaması kamu şirket değerlerinin belirlenmesinde en büyük zorluğu yaratmaktaydı.³⁹

Diğer taraftan, sosyal adaletin sağlanması bakımından gelişmiş ülkelerde şirketlerin özelleştirilmesi halka arz yöntemine daha çok başvurularak halkın hisse sahibi olması sağlanmaktaydı. Geçiş ekonomilerinde ise adaletin sağlanması bakımından sosyalist dönemde mülkiyetlerin kamulaştırılması süreci boyunca haklarından zorla yoksun bırakılan kişilere mülklerinin geri verilmesi yanında şirketlerin hisseleri kuponlar yardımıyla halka bedava ya da çok küçük bir değer karşılığı satıldı.⁴⁰

1.3 Yabancı Sermaye ve Özelleştirme

Yabancı sermaye akımları uluslararası ekonomi politiğin en önemli konusu haline geldi. Kapitalist sistemdeki gelişmeler ve dünya ekonomik sistemindeki değişmeler ulus devletleri kendi ekonomilerini daha liberal bir yapıya kavuşturmaya itti. 1980'lerde korumacılığın kalkması ve Doğu Blok'unun yıkılmasıyla birlikte dünya ekonomisi sermaye hareketleri açısından daha liberal bir yapıya kavuştu. 1990'lardan sonra finansal serbestleşmenin artması, sermaye hareketlerinin dünyadaki mal ticareti artışına göre çok büyük oranlarda olmasını sağladı.

Yabancı sermayenin bir ülkeye yatırım yapabilmesi için üretimde kullanacağı doğal kaynakların varlığı, piyasaının büyüklüğü, coğrafik konumu, ekonomik durumu, faktör fiyatları, ulaşım maliyetleri gibi etmenlerin yanında hükümetin belirli öğeler üzerindeki (ticaret politikası, sanayi politikası, bütçe politikası, vergi politikası, v.b.)

³⁹ Roman Frydman and Andrzej Rapaczynski. "Mass Privatization Proposals in Eastern Europe: Ownership and the Structure of Control." *Privatization in Europe: West and East Experiences*, Edited by Ferdinand Targetti. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1996, s. 77.

⁴⁰ Lavigne, 1999, s. 163.

iktisat politikalarına bağılıdır. Diğer bir deyişle, hükümetin iktisat politikası ülkenin yabancı sermaye çekme kabiliyetini etkilemektedir.⁴¹

Yabancı sermaye hareketleri sadece ekonomik faaliyetlere değil, aynı zamanda siyasi faktörlere de bağılıdır. Ülkelerin ya da hükümetlerin politikaları yabancı sermaye hareketlerini etkileyen en büyük etmenlerden birisidir. Bir ülkede siyasi istikrarın sağlanması yabancı sermaye düzeyi üzerinde önemli etkisi olduğu yabancı sermaye literatüründe kabul edilmektedir.

1.3.1 Yabancı Sermayenin Giriş Şekilleri

Uluslararası sermaye piyasaların entegrasyonu ile beraber, küresel sermaye hareketlerinin dünya büyüme ve mal ticareti artış oranlarına göre daha fazla artmasına neden oldu. 1990–97 yılları arasında yıllık %13'ten fazla artış yaşanan sermaye hareketleri, 1998–2000 yılları arasında %50'den fazla artış gösterdi. Küresel sermaye hareketlerinin %70 kadarı gelişmiş ülkelere, geri kalan %30'u da gelişmekte ve az gelişmiş ülkelere doğru olmaktadır. Bununla beraber, sermayenin %95 kadarı da gelişmiş ülkelerden çıkmaktadır. A.B.D, İngiltere, Çin, Almanya, Fransa, Hollanda gibi ülkeler dünyada yabancı sermayeyi en fazla çeken ülkeler konumundadır. Öte yandan A.B.D, İngiltere, Almanya, Fransa, Hollanda, Japonya gibi ülkeler de dünyada en çok yatırım yapan ülkelerdir.⁴²

Yabancı sermaye kısa ve uzun vadeli olarak ayrılabilir. Sıcak para da denilen kısa vadeli yabancı sermaye portföy yatırımları şeklinde kendini göstermektedir. Uzun vadeli yabancı sermaye ise doğrudan yabancı sermaye olarak ifade edilmektedir. Kısa

⁴¹ Magdolna Sass, *Competitiveness and Economic Policies Related to Foreign Direct Investment*, Ministry of Finance Hungary, Working Paper No.3, September 2003, s. 7. www.pm.gov.hu Erişim tarihi:09.05.2005

⁴² Neil Patterson, Marie Montajnees, John Montala and Colleen Cardillo, *Foreign Direct Investment: Trends, Data Availability, Concepts and Recording Practices*, Washington D.C: IMF, 2004, s. 7.

ve uzun vadeli sermaye hareketleri değişik karakterli yapıdadırlar ve ülkeler üzerine de değişik şekillerde etki etmektedirler.⁴³

Yabancı portföy yatırımları, değişik araçları içermektedir ki bunların değiş tokuşu veya ticareti organize ve diğer sermaye piyasalarında: tahvil, hisse senedi ya da para piyasasında yapılmaktadır. Bu çeşit yabancı sermayenin yerel sermaye piyasasını geliştirmesine karşın hareketliliği nedeni ile yurtdışına kolay çıkışı veya kaçışı finansal piyasaları ve ekonomiyi negatif yönde etki etmektedir.⁴⁴

Doğrudan yabancı sermaye, bir ülkede yerleşik bir kişinin (doğrudan yatırımcı) başka bir ülkede uzun vadeli bir yatırım yapması şeklinde gerçekleşir. Bu kişinin başka bir ülkedeki bir şirkette %10 veya daha fazla hisseye sahip ya da oy kullanma hakkına sahip olması Doğrudan Yabancı Yatırım (DYY) olarak algılanmaktadır. DYY'lar doğrudan yatırımcının milliyeti ya da vatandaşlığına göre değil, ikamet ettiği yere göre temel alınmaktadır. DYY'lar teknolojik ve yönetsel know-how'ın sağlanmasına, kalifiye elemanın artmasına, uluslararası üretim ağına, büyük piyasalara girişi ve marka yaratmaya yardım etmektedir. Ulusal ekonominin gelişmesine ve modernizasyonuna katkı yapmaktadır. Ev sahibi ülkede yatırımların artması ve sermaye stokunun genişlemesi nedeni ile ekonomik büyümeye etki etmektedir. DYY'lar ülkeler tarafından portföy yatırımlarına göre daha çok arzu edilen yatırım biçimidir.⁴⁵ DYY'lar imalat sektörüne yatırım yapabileceği gibi, finans, perakende, telekomünikasyon gibi hizmetler sektörüne de yatırım yapmaktadır. DYY'ların yeni yatırım alanlarına (greenfield investment), ortak girişim ya da satın alma veya birleşmeler şeklinde yatırımı olmaktadır.⁴⁶

⁴³ UNCTAD, *Foreign Portfolio Investment and Foreign Direct Investment: Characteristics, Similarities, Complementarities and Differences, Policy Implications and Development Impact*, Geneva: 1999, s. 2. www.unctad.org Erişim tarihi:06.12.2005

⁴⁴ UNCTAD, 1999, s. 3. www.unctad.org Erişim tarihi:06.12.2005

⁴⁵ UNCTAD, *Foreign Direct Investment and Developments*, Geneva: 1999, s. 2. www.unctad.org Erişim tarihi:07.12.2005

⁴⁶ IMF, *Foreign Direct Investment in Emerging Market Countries*, Washington D.C: September 2003, s. 41. www.imf.org Erişim tarihi:10.12.2005

2004 yılı sonu itibari ile dünyada DYY'ların tahmin edilen stok miktarı 9 trilyon dolara ulaşmaktadır. 2000 yılında 1,5 trilyon dolar ile tepe noktasına ulaşan DYY'lar 2001 yılından sonra yıllık ortalama 800 milyar doların altına geriledi. 1990'ların ortasından sonra DYY'lar kendini en fazla satın alma ve birleşmeler şeklinde göstermektedir. Satın alma ve birleşmelerde bu yıllarda büyük dalgalanmalar gösterdi. 1990'lı yıllarda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ile beraber satın alımlar önemli boyutlara ulaştı. 2000 yılında en yüksek noktasına ulaşan satın almalar, bu dönemden sonra azalmaya başladı. Satın alma ve birleşme şeklindeki DYY'lar en fazla gelişmiş ülkelere görülürken, yeni yatırım şeklindeki DYY'lar da az gelişmiş ve gelişmiş ülkelere gitmektedir.⁴⁷

1.3.2 Özelleştirmenin Bir Aracı Olarak Yabancı Sermaye

Yabancı sermayeyi daha fazla çekebilmek için ister gelişmiş isterse gelişmekte olan ülkeler tarafından özelleştirme politikaları bir araç olarak kullanılmak istenmektedir. Bu amacın gerçekleşmesi, yabancı şahıslar ve teşekküllere hisse senedi ve mülk satışına izin veren bir özelleştirme uygulaması ile mümkün olabilir.

Yabancı sermaye, ülke içindeki tasarruf yetersizliğini gidermek üzere kaynak bulmak, uluslararası piyasalarla bütünleşerek istikrar sağlamak ve üretimde kullanacağı modern teknoloji ile yönetim tekniklerinin transferini sağlamak amacı ile talep edilir. Özelleştirme uygulamalarında yabancı sermayeye başvurma'nın diğer bir nedeni de döviz gelirlerini artırmaktır. Özellikle ödemeler dengesi sürekli açık veren ülkelerde bu amaç önem kazanmaktadır. Özel yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye girişini teşvik etmek suretiyle döviz gelirlerini artırma olanağı vardır. Ancak, gelişmiş ülkelerde bile, kamuoyunda en fazla tepki yaratan özelleştirme şeklini, yabancılara yönelik olarak yapılan özelleştirme uygulamaları oluşturmaktadır. Ülke bağımsızlığını tehlikeye sokacağı ileri sürülerek karşı çıkılan bu tür özelleştirmelerde, yabancılara satılan hisse

⁴⁷ UNCTAD, *Prospects for Foreign Direct Investment and the Strategies of Transnational Corporations, 2004–2007*, Geneva: 2004, s. 8. www.unctad.org Erişim tarihi:07.12.2005

oranını kotalayarak veya yönetim hakkını koruyacak “altın hisseler” oluşturularak tedbir alınmaktadır.⁴⁸

Özelleştirme uygulamalarında yabancı sermaye doğrudan yatırım yapabileceği gibi, portföy yatırımları şeklinde de yatırım yapabilmektedir. Özelleştirmelerde yabancılara satış, yönetim devri ve kiralama şeklindeki uygulamalar doğrudan yabancı yatırımları çekmektedir. Portföy yatırımlar ise, yabancı tasarruf sahiplerinin bir faiz geliri veya kâr payı elde etmek için uluslararası sermaye piyasalarında menkul kıymetleri satın almaları şeklindeki yatırımlardır. Kamu işletmelerinin hisse senetleri uluslararası menkul kıymet borsalarına sürülerek satılması ülkeye portföy şeklinde yabancı sermayenin ithaline neden olmaktadır.

Gerek doğrudan yatırımların gerekse portföy yatırımlarının özelleştirme politikası ile ülkeye çekilmesi mümkündür. Bu konuda, doğrudan yatırımlara mı yoksa portföy yatırımlarına mı öncelik verileceği siyasal tercih meselesidir.⁴⁹

⁴⁸ Alper, 1994, s. 32.

⁴⁹ Aktan, 1987, s. 98.

II. BÖLÜM

GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE ÖZELLEŞTİRME VE YABANCI SERMAYE

2.1 Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme

1980’li yıllardan itibaren bütün dünyayı saran özelleştirme, özellikle 1989 yılında Varşova Pakt’ının dağılmasından sonra eski sosyalist ülkelerde de yoğun bir şekilde kullanılmaya başlandı. 1980’lerin ortasında sosyalist rejim altında bile Polonya, Macaristan, Yugoslavya gibi bazı sosyalist ülkelerde özelleştirme kısmen de olsa uygulanmaya başlanmıştı. Tarım, perakende ve küçük hizmet sektöründe özel girişimlerin faaliyette bulunmasına izin verilmişti.

2.1.1 Özelleştirmenin Nedenleri

Hemen hemen bütün Batılı yazarlar özelleştirmenin geçiş döneminde ekonomik ve siyasi reformun gerekli bileşeni olduğunu belirtmektedirler. Özelleştirmenin nedenlerini iki kategoriye ayırmak daha yararlı olacaktır: iktisadi ve siyasi nedenler.⁵⁰

En önemli neden olarak iktisadi etkinlik gelmektedir. Kamu sektörünün çok büyük olması, üretimde verimsizliğe, kaynak dağılımında adaletsizliğe ve teknolojiye adaptasyonda sorunlar yaratmaktaydı. Ayrıca kâr maksimizasyonu güdüsü ile hareket edilmemekteydi. Özel yatırımcılara varlıkların satılması ve özellikle rekabeti destekleyen güçlü politikaların buna eşlik etmesiyle iktisadi etkinliğin artması beklenmektedir.

⁵⁰ Saul Estrin, “Economic Transition and Privatization: The Issues.” *Privatization in Central and Eastern Europe*, New York: Longman Publishing, 1994, s. 13.

Özelleştirme, hisse sahipliği kültürünü güçlendirmekteydi. Kamu işletmelerinin hisse senetleri yoluyla satılması halkın çoğunluğunda hisse senetlerini servet portföylerinin bir kısmı olarak tutmasını alıştırmaktadır. Hisse senetlerine yatırım yapılması mali ve sermaye piyasalarının gelişmesine katkıda bulunmaktadır, finansal sektörün büyümesini desteklemektedir.

Özelleştirme rekabetin artmasına yardım etmektedir ki bu; piyasa temelli ekonomik sistemlerde çok önemlidir. Yabancı yatırımların serbest bırakılması ve özel ve kamu tasarruflarının yeni yatırımlara teşvik edilmesi rekabeti geliştirmektedir. Kamu varlıklarının satılması devletlerin gelirlerini artırmaktadır, önceden zarar eden işletmelerin masrafları için gerekli finansmanı azaltmaktadır. Vergi matrahında da değişiklik yapmaktadır.⁵¹

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirmeyi destekleyenlerin bir diğer önceliği de kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılması gerekliliğiydi. Yeniden yapılandırma yatırım gerektirmektedir, çünkü geçiş ekonomilerindeki yönetimlerin yatırımlar için mevcut çok az kaynakları vardı. Kamu işletmeleri ticari banka sektörüne de başvurabilirlerdi, fakat buradaki gelişmeler çok daha yavaştı ve devlet sıkı kredi politikası uygulamaktaydı. Özelleştirme, yeni sahiplerden şirketlerin yeniden yapılandırılması için gerekli olan fonların girmesini sağlamaktadır. Bazı şirketlerin yeni sahiplerinin yabancı şirketler olması, yabancı sermaye girişine neden olmaktadır. Bununla beraber şirketlerde, batı dizaynının, teknolojisinin kullanılması, piyasa ve yönetim uzmanlığından yararlanılmasına olanak sağlamaktadır.⁵²

Sosyalist sistemde eş dost ilişkisiyle idare edilen ve Partiye bağlı bulunan organizasyonların var olması en önemli siyasi neden olarak gözükmektedir. Partinin ve yönetimin, varlıkların tahsis edilmesindeki karar alma sürecinden çekilmesi ve kamu işletmelerindeki politik atamaların kaldırılması bu işletmelerin ekonomik konulara daha

⁵¹ Jozef M.van Brabant, *The Political Economy of Transition*, London: Routledge, 1998, s. 21

⁵² Estrin, 1994, s. 16.

çok odaklanmalarına yardım etmektedir. Parti politikalarının ekonomik işler üzerindeki etkilerinin izini silmek ve hükümet bürokrasisinin yüksek derecede monopolize olmuş kamu işletmelerinin üzerindeki kontrollerini kısmak siyasi bakımdan geçiş ekonomilerindeki özelleştirmenin en ikna edici argümanını oluşturmaktadır.⁵³

2.1.2 Özelleştirmenin Hızı ve Stratejileri

Özelleştirmenin hızı ve isabeti arasındaki seçim sorunu, belki de geçiş sürecinin en önemli gündem maddelerinden birisidir. Tartışmaların odağında, hızlı ve kapsamlı ve genelde “şok terapi” olarak adlandırılan radikal bir değişim programı ile reformların adım adım gerçekleştirilmesini öngören daha yavaş bir strateji arasında yapılacak seçim yer almaktadır.

Bu çerçevede, öncelikle Jeffrey Sachs ve Martin Lipton gibi özelleştirmenin mümkün olan en hızlı, eşit ve mali açıdan en tutarlı bir şekilde yapılmasını savunan akademisyenler vardır. Diğer yandan ise, Janos Kornai gibi daha yavaş ve kuralların daha açık bir şekilde ortaya konulduğu ve istikrarlı bir makro ekonomik alt yapının kurulmasının ardından daha yavaş bir özelleştirme programının izlenmesini savunan akademisyenler de bulunmaktadır.⁵⁴

Sachs ve Lipton, özelleştirmenin maliyetinin gün geçtikçe arttığını, bu nedenle hızlı bir geçişin yaratacağı maliyetin önümüzdeki dönemde verimsiz yapıların korunmasından doğan kayıplardan daha düşük olacağını, ayrıca özelleştirmenin geciktirilmesi ile birlikte, siyasi çekişmelerin artacağını ve bunların özelleştirmeyi daha da geciktireceğini ileri sürmektedirler.⁵⁵

Özelleştirmenin büyüklüğü geçmiş deneyimleri aşmaktaydı. Eski sosyalist ülkeler, Batı deneyimlerinde olduğu gibi sadece birkaç şirketi değil, ekonominin yüzde 70, 80

⁵³ Brabant, 1998, s. 217.

⁵⁴ Bastırmacı, 1998, s. 30.

⁵⁵ Bastırmacı, 1998, s. 31.

ya da yüzde 90'ını özelleştirmektedirler. Özelleştirme ile kamu işletmelerindeki "içerdeki" çıkarlarını korumak için kuvvetli politik engellemelerle karşılaşılması bekleniyordu. Bazı kişiler de eskiden kamulaştırılan ve mülkiyeti devlette olan varlıkların kendilerine ait olduğunu iddia etmekteydiler.⁵⁶ Ayrıca, mevcut hakların belirsiz olması ve bunların yönetici, işçi gibi kesimlerce birlikte kullanılmasının yarattığı belirsizlikler sayesinde firmaların varlıklarının hızla elden çıkarıldığını ve bu olumsuzlukların önlenmesi amacıyla, hızlı bir özelleştirme programının uygulanması gerektiğini öne sürmektedirler.

Geçiş süreci açısından bakıldığında, özelleştirme konusunda kaydedilecek gelişmenin geçiş sürecinin başarısı ile doğrudan ilgili olacağı ve üretim düşüşünü önlemek için gerekli olacağı iddia edilmektedir. Nitekim Polonya'daki ekonomik büyümenin en önemli nedeni özel işletmeler ile özelleştirilmiş küçük ve orta işletmelerdir.

Diğer bir uçta ise, daha yavaş bir özelleştirme programını savunanlar bulunmaktadır. Öncelikle, daha yavaş bir program teknik nedenlerle zorunlu görülmektedir. Sermaye piyasalarının yokluğu ve sermaye birikiminin yetersiz olması gibi nedenler bile, özelleştirmeyi yavaşlatacak unsurlardır. Ayrıca, bu tür araçların yokluğunun doğal olarak kuruluşların doğru bir şekilde fiyatlandırılmasını engelleyeceği düşünülmektedir.

Siyasi açıdan da yavaş bir program tercih edilebilecektir. Özelleştirmenin nimetlerinden daha fazla yararlanacak bir toplumsal kesimi, diğerlerine tercih etmenin haklı bir gerekçesi olamayacağı için KİT'lerin her birini ayrı ayrı özelleştirmek, sürecin maliyetini ve nimetlerini toplumsal kesimler arasında adil dağıtmanın, kazançları ve sorunları daha geniş bir katmana yaymanın yöntemi haline gelebilir. Dolayısıyla, böyle

⁵⁶ Mitchell A. Orenstein, *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe*, Michigan: The University of Michigan Press, 2001, s. 96.

bir yaklaşım özelleştirme için gerekli siyasi desteğin sağlanmasına da yardımcı olacaktır.

Doğaldır ki, pek çok yapısal değişimi bir gece içinde gerçekleştirmek mümkün değildir. Geçiş süreci açısından kaydedilecek gelişme özelleştirme hızına bağlıdır. Ayrıca, özelleştirme geçiş sürecindeki üretim düşüşünü sona erdirmek için de gereklidir.⁵⁷

2.1.3 Özelleştirme Yöntemleri

Konuyla ilgili çoğu Batı literatüründe olmak üzere, özelleştirmenin gerçek mekanizmaları üzerine yapılan tartışmalar ve analizlerde özelleştirmenin amaçları ve muhtemel sonuçları ikinci planda kalmaktaydı. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, bunun karşıtı durumundaydı. Özelleştirme nedenleri bütün araştırmacılar için gayet açıktı; reformların politik simgesi ve girişimciliğin yetersizliğini ortaya koymaktaydı. Fakat geçiş ekonomilerinde yerli özel tasarruflar kıt, sermaye piyasası kurumları güçsüz buna karşılık kamu işletmelerinde bulunan yöneticiler çok güçlü durumdaydılar. Bu nedenle özelleştirmede geleneksel tarzda devletin varlıklarının sermaye piyasaları yoluyla bireysel veya kurumsal özel sahiplere bırakılması imkânsız gibi görülmekteydi. Bu yüzden bölgede tartışmaların çoğu özelleştirmede alternatif yöntemlerin etrafında dönmekteydi; özelleştirme nasıl yapılacaktı ve kime ya da kimlere satılacaktı?⁵⁸

⁵⁷ Bastırmacı, 1998, s. 34.

⁵⁸ Estrin, 1994, s. 20.

Tablo 1. Geçiş Ekonomileri'nde Özelleştirme Yöntemleri

| Ülke | Birincil Yöntem | | | İkincil Yöntem | | |
|-----------------|-----------------|---------------------------------|-------|----------------|---------------------------------|-------|
| | Doğrudan satış | Yönetici-Çalışan Satın Alımları | Kupon | Doğrudan satış | Yönetici-Çalışan Satın Alımları | Kupon |
| Arnavutluk | | + | | | | + |
| Azerbaycan | | | + | + | | |
| Beyaz Rusya | | + | | | | + |
| Bulgaristan | + | | | | | + |
| Çek Cumhuriyeti | | | + | + | | |
| Ermenistan | | | + | | + | |
| Estonya | + | | | | | + |
| Gürcistan | | | + | + | | |
| Hırvatistan | | + | | | | + |
| Kazakistan | | | + | + | | |
| Kırgızistan | | | + | | + | |
| Letonya | | | + | + | | |
| Litvanya | | | + | + | | |
| Macaristan | + | | | | + | |
| Makedonya | | + | | + | | |
| Moldavya | | | + | + | | |
| Özbekistan | | + | | + | | |
| Polonya | + | | | | + | |
| Romanya | | + | | + | | |
| Rusya | | | + | + | | |
| Slovakya | + | | | | | + |
| Slovenya | | + | | | | + |
| Tacikistan | | + | | | | + |
| Türkmenistan | | + | | + | | |
| Ukrayna | | | + | | + | |

Kaynak: EBRD (1998), Kaynak: Estrin, Competition and Corporate Governance in Transition, 2002.

Tablo 1 geçiş ekonomilerinde kullanılan özelleştirme yöntemlerini göstermektedir. 25 ülkeden on dokuzu birincil ve ikincil yöntemde yığınsal özelleştirme şekillerinden bazılarını kullanmıştır. Dokuz ülke birincil yöntem olarak yönetici-işçilere hisse senedi satımını tercih ederken, diğer altı ülke yönetici ve işçilere satışı ikincil yöntemde

uygulamışlardır. Sadece beş ülke birincil yöntem olarak doğrudan satışı kullanmıştır ki, bu beş ülke de en fazla kalkınan ve en avantajlı geçiş ekonomisi ülkeleriydi.⁵⁹

2.1.3.1 Mülkiyetin Eski Sahibine İadesi

Devlet tarafından kamulaştırılan mülklerin eski sahiplerine iade edilmesi sürecinde sadece eskiden mülkiyetin kendilerine ait olduğunu kanıtlayabilenlere mülkiyetin iadesi yapılmaktaydı. Sahibine geri iade süreci apartmanları, gayri menkulleri ve ayrıca tarımsal alanları kapsamaktaydı. Çoğu Doğu Avrupa ülkelerinde, sahibine iade tarımsal alanların özelleştirilmesinde temel yöntem olarak kullanılmıştır, ayrıca iskân alanlarının özelleştirilmesinde ve küçük iş kesiminin ortaya çıkmasına ve teşvik edilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Rusya'da tarımsal alanların ya da gayri menkullerin gerçek sahiplerine iadesi önemsiz olarak görülmektedir.⁶⁰

1945'ten sonra, bazı Doğu Avrupa ülkeleri toprak reformlarıyla büyük arazileri parçalayarak araziye küçük sahipliklere ayırmışlardır. Daha sonraları bu araziler kollektif çiftliklere dönüştürülmüştü. Kollektif çiftliklerin üyeleri kendi arazilerinin sahipliğini yitirmeyerek bazı durumlarda araziye kullandıkları için kira ödemelerine maruz kalmaktaydılar. Her ne kadar, üyelerin kendi toprakları üzerinde kontrolleri olmasa da, kollektiviteyi terk etmeleri durumunda mülkiyet hakları sona ermekteydi.

Teorik olarak, eski sahiplerine geri verilen tarımsal arazilerin onların kendi kararlarına göre satılması veya kiralanması gerekirken, pratikte, sahibine iade yasaları bu hakları sınırlamaya yönelikti. Örneğin, yeni sahiplerin aktif olarak çiftçilikle uğraşmaları gerekmektedir. Arazilerin sahiplerine iade edilmesi, önceden faydalı olan kollektif çiftliklerde tarımsal üretimi ve kalitenin düşmesine neden olabilmekteydi. Çünkü yeni özel çiftçiler küçük arazi sahipliğiyle, sermayeden yoksun ve çiftlik yönetim tecrübesizliğiyle karşı karşıya gelmekteydiler.

⁵⁹ Estrin, 2002, s. 109.

⁶⁰ Josef C.Brada, "Privatization Is Transition-Or Is It?" *Journal of Economic Perspectives*, Volume 10, Number 2, Spring 1996, s. 68.

Mülkiyetin eski sahibine iadesi apartman dairelerine ve evlere, dükkânlara, restoranlara ve diğer küçük mülkiyetlere de uygulanmaktaydı. Yeni sahiplerin en önemli zorluğu, çoğunlukla şimdiki sakinlerin yerlerinden çıkartılmasıydı. Büyük mülklerde ise, fabrikalar, madenler ve buna benzerlerde genellikle devlet yatırımlarının gerçek mülkiyetin üstüne bir şeyler katması durumunda, mülkiyetin eski sahibine iadesi sürecinde eski sahiplerine nakit ya da senet olarak tazminat şart koşulmaktaydı.⁶¹

2.1.3.2 Çalışanların Hissedarlaştırılması

Çalışanların hissedarlaştırılması görüşü geçiş ekonomileri olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1980'li yılların sonlarında yaygınlaşmaya başlamıştı. 1989'daki radikal politik ve ekonomik reformları takiben, çok-partili demokratik sisteme ve karma piyasa ekonomisine geçişin başlamasıyla, çalışanların sahipliği özelleştirme süreciyle beraber son derece ilgili olmaya başlamıştı. Çoğu geçiş ekonomisi ülkelerinde çalışanların hissedarlaştırılması yoluyla sahipliğin değiştirilmesi çok önemli rol üstlenmekte, hatta bazı durumlarda özelleştirmede kullanılacak yöntemler içinde hâkim düşünceyi oluşturmaktaydı.

Çalışanların hissedarlaştırılması yöntemi geçiş ekonomilerinin büyük bir bölümünde uygulandı. İçerdekiler -işçiler ve yöneticiler- çalıştıkları şirketlerde sık sık dikkate değer, bazı defalarda da çoğunluk hisselerine sahip oldular. Çalışanlara imtiyazlı satışın özel bir şekli de, işçi-yöneticilerin şirketin bütün hisselerini alması ki Orta ve Doğu Avrupa'da senet ile yapılan yığınsal özelleştirmeye karşın hız ve politik olarak kabul edilebilirlik açısından alternatifi olmaya başlamıştı. Çalışan sahipliği esas iki şekilde gelişmişti: yönetici ve işçilere şirketin çoğunluk hisselerinin satılması ve şirkette hâkim ortaklar durumuna gelmeleri ve şirketin kontrolüne olanak vermeyen azınlık hisselerinin çalışanlara satılması.

⁶¹ Brada, 1996, s. 70.

Şirketin hisseleri bütün çalışanlara eşit sayıda hisse senedi yoluyla, ya da kıdemliliğe göre, maaş oranlarına veya her ikisinin birleşimi şekliyle bütünü veya bir kısmı çalışanlara bedava dağıtılabilmekteydi. Çalışanlara bedava hisse dağıtımı ya da satılması Çalışanların Hisse Sahipliği Planları'na (Employee Stock Ownership Plans ESOP's) göre yapılmaktaydı. Bu planlara göre, çalışanların hisseleri satın almak için gerekli olan finansmanı şirketlerin gelecekte elde edecekleri kârın geri ödenmesine karşılık olarak özel veya devlet bankalar tarafından sağlanacaktı. Bu sistemde çalışanlar kendi şirketleri üzerinde kontrole sahip olduklarından emindirler. Onlar yöneticiyi tayin edip stratejik bütün kararlara karışmaktaydılar. Çalışan sahipliği değişik şekillerde uygulanmaktaydı. *Rusya*'da diğer ülkelere göre çalışanlara daha fazla hak sağlanmaktaydı. İşçilerin satış fiyatına göre indirimli fiyatlardan (%10) daha çok ve yöneticilerin de (%5 kadar) daha çok hisse satın alma olanakları vardı. Aynı zamanda, çalışanlar şirket sermayesinin %51'ne kadar varan bir kontrol etme imkânlarına sahipti.

Macaristan'da özelleştirme sürecinde hisselerin çalışanlara satılması bütün işlemin %32'sini temsil etmekteydi. Yönetici ve işçi hisse satın almaları aynı zamanda *Romanya*, *Beyaz Rusya*, *Gürcistan* ve *Litvanya* (sırasıyla bütün işlemlerin %95'den fazlası, %75 ve %70 kadarı) özelleştirmenin hâkim yöntemiydi. *Estonya* ve *Bulgaristan*'daki özelleştirme sürecinde de önemli bir rol oynamaktaydı (her iki ülkede de bütün özelleştirme işlemlerin %33'kadar). *Bulgaristan*'daki çalışanlar aynı zamanda belirli miktarda hisseyi %20 kadar indirimli alabilmekteydiler.⁶² *Ukrayna*'da çalışanlar bu yöntemle özelleştirilen şirketlerin %51 hissesine –yöneticiler %8 ve işçiler %43 oranında- sahiptiler. Dışardan olanlar ise %31 oranında ve devlette %11 oranında özelleştirilen şirkette hisseye sahip olmaktadır.⁶³

⁶² Milica Uvalic and Daniel Vaughan-Whitehead, "Creating Employee Capitalism in Central and Eastern Europe." *Privatization Surprises in Transition Economies: Employee-Ownership in Central and Eastern Europe*, Edited by Milica Uvalic and Daniel Vaughan-Whitehead. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1997, s. 9.

⁶³ Estrin, 2002, s. 111.

2.1.3.3 Doğrudan Satış

Devlet ait olan mülklerin doğrudan satışı aynı zamanda birkaç amaca ulaşılmasını sağlamaktadır: devlet gelirlerini artırma, şirketlerin yeniden yapılandırılmasına ivedilik kazandırma ve yabancı yatırımların ekonomiye girmesini teşvik etme.⁶⁴

Geçiş ekonomilerinde geleneksel yöntem olan doğrudan satış yöntemi çok yavaş ilerleme kaydetmiştir. Yerli özel fonların yetersizliği, geçiş ekonomilerinde özelleştirilmeyi bekleyen şirketlerin tatmin edici oranda özelleştirilmesine olanak sağlayamamıştır. Ne var ki İngiltere’de bile, teknik yeterliliğin ve yerli sermayenin varlığına rağmen, her özelleştirme projesi birkaç yıl sürmüştür. İngiltere’de kamudan özel sektöre transfer edilen miktar toplam sınaî çıktının %7’si kadardı. Buna rağmen, geçiş ekonomilerinde yapılan özelleştirme programlarında ilk üç yıl için toplam sanayinin %50’sinin özelleştirileceği öngörülmekteydi.

Doğrudan satışta en büyük sorun şirketlerin değerlerinin belirlenme süreciydi. Eski sosyalist ekonomilerde şirket değerinin belirlenebileceği iyi bir yöntem yoktu. Çoğu sosyalist şirketlerde kârlılığın hesaplanması için gerekli olan muhasebe bilgi kayıtlarının tutulmasına gerek yoktu. İkinci olarak, geçmiş dönem performansına ait kayıtların varlığında bile, girdi fiyatlarındaki, özellikle enerji ve malzeme fiyatlarındaki büyük değişiklikler ve çıktı fiyatlarının belirlenmesinde eski ticari ilişkilerin devam ettirilmesi gelecekteki kârlılığın hesaplanmasını hayli belirsiz yapmaktaydı.⁶⁵

Çoğu geçiş ekonomisi ülkesinde yapılan özelleştirmelerde *nomenklatura* denilen eski sosyalist dönemde şirket, ordu ve yerel devlet kurumlarının üst düzey yöneticileri olan şahıslar özelleştirme sürecine katılıp şirketleri satın almaktaydılar. Bu da hükümetlerin reform süreçlerine engel olmaktaydı ki sosyalist dönemde parti üyeliği

⁶⁴ Brada, 1996, s. 70.

⁶⁵ Saul Estrin, “Privatization and Company Restructuring in Central and Eastern Europe: Issues and Progress” *Entrepreneurship and Economic Transition in Central Europe*, Editor Jean-Paul Larcon. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998, s. 26.

temelli süren ilişki ve komünizm-tipi eşitsizliğin bu seferde kapitalist –tip temelli olan üretim varlıkları sahipliğinin sürmesi tehlikesi vardı. Bu tür sorunların ortaya çıkması nedeni ile devlet mülkiyetinin senetler yoluyla bedava dağıtımını fikri ortaya atılmıştı.⁶⁶

Devlet mülkiyetinin doğrudan satış yöntemiyle yeni sahiplere satılmasında en başarılıları küçük boyutta olan hizmet müesseselerin dükkân ve restoran gibilerin satılmasında olmuştu. Örnek olarak, Çek Cumhuriyetinde 1990 ve 1992 yılları arasında 26000 küçük müessese satılmıştı ki bu GSMH'nin %3,4'ünü teşkil etmekteydi. Polonya'da 1992'de 30000'den 80000 kadar küçük işletmeler ve Macaristan'da da 1993 yılı ortasında 8700'ü bu yöntemle satılmıştı. Bu tür özelleştirme çok sayıda küçük özel işletmelerin özellikle perakende ve katering sektöründe gelişmesine ve artmasına olanak sağlamıştır.⁶⁷

Büyük kamu kuruluşlarının yerli ya da yabancı özel yatırımcılara satılması çok daha tartışmalı ve daha az başarılı geçmiştir. Yerli yatırımcıların yetersizliği ve çoğunlukla yabancı yatırımcılara çıkarılan politik ve ekonomik engellemeler ve belirsiz mülkiyet hakları nedeni ile büyük kamu şirketlerinin doğrudan satış yöntemi geçiş ekonomilerinde pek fazla uygulanamamıştır. Sadece Doğu Almanya'da Batı Almanya sayesinde ve Macaristan'ın yabancı sermayeyi teşvik etmesi ile büyük kamu işletmelerin özelleştirilmesinde bu yöntemin başarılı olmasını sağlamıştır.⁶⁸

2.1.3.4 Yığınsal (Mass) Özelleştirme

Orta ve Doğu Avrupa bölgesinde özelleştirme sürecinde yığınsal özelleştirme yöntemi en önemli rolü oynamaktaydı ve en fazla itimat edilen yöntemdi. Bu yöntemde kupon opsiyonu kullanılarak, çoğu devlet varlıklarının hızlı bir şekilde özel sektöre transferi amaçlandı.⁶⁹

⁶⁶ Estrin, 1998, s. 27.

⁶⁷ Brada, 1996, s. 70.

⁶⁸ Brada, 1996, s. 72.

⁶⁹ Uvalic and Whitehead, 1997, s. 4.

Hisse senetlerinin vatandaşlara bedava transferi iki ana şekilde olmaktadır: (i) çalıştıkları şirketlerin hisselerine dönüştürülebilen senet veya kuponların dağıtılması; (ii) diğer şirket hisseleriyle değiştirilebilme imkânı veren yatırım fonları ya da holding şirketlerinin hisse senetlerinin dağıtılması. Her ikisinin karışımı olan vatandaşların kuponları alıp kendi istekleriyle yatırım fonlarına vermesi ve yatırım fonlarının vatandaşların yerine senetleri yönetmesine imkân veren yöntemler geliştirilmişti.⁷⁰

Kupon yoluyla yığınsal özelleştirme birçok avantaja sahipti. En önemli avantajı özelleştirme sürecine bütün vatandaşların katılımını sağlamaktaydı. Bazı kesim tarafından özelleştirme yöntemleri içinde en adaletlisi olarak düşünülmekteydi. Sermayeyi tabana yaymada ve dönüşümde sosyal uzlaşmanın sağlanmasında önemli bir araç olarak görülmekteydi. Bununla beraber, yığınsal özelleştirme ile diğer özelleştirme yöntemlerinden daha hızlı bir şekilde mülkiyet haklarının özel kişilere devredileceği varsayılmaktaydı. Mülkiyet transferinin hızlı bir şekilde sağlanacağı, iyi çalışan ticari ve finansal piyasalar oluşacağı, şirketlerin hızlı bir şekilde yeniden yapılanmaları sağlayabileceği ve karlılıklarını artırabileceği bir yöntem olarak düşünülmekteydi.

Reformlardan birkaç yıl sonra, her ne kadar yığınsal özelleştirmenin avantajları hesaplandıysa da, önceden tahmin edilemeyen çok sayıda zorluk ortaya çıkmıştı.⁷¹

Bu yaklaşımlar göstermiştir ki vatandaşlara bütün şirketlerin hisse senetlerinin eşit şekilde dağıtılmasının zorlukları var. Çoğu durumlarda devlet her vatandaşa belirli sayıda eşit hisseye karşılık sertifikalar dağıtmaktaydı ki bunlar herhangi bir kamu işletmesinin hissesiyle değiştirilebilmekteydi. Genel halk tek tek şirketler hakkında yeterince bilgi elde edememesi, finansal açıdan iyi durumda olan şirketler yerine iyi tanınan veya reklâmı iyi yapılan şirketlerin hisse senetlerinin satın alınmasına neden olabilmekteydi. Bu da şirketlerin aşırı değerlenmesine, diğer şirketlerinde eksik değerlenmesine neden olmaktadır.

⁷⁰ Lavigne, 1999, s. 173.

⁷¹ Uvalic and Whitehead, 1997, s. 5.

Bu programların diğerk büyük bir dezavantajı da devletin potansiyel gelirlerinin kaybedilmesidir. Özelleştirme sürecinde devletin kasasına hiç nakit para girmemesidir. Şirketlerin yeniden yapılandırılmaları için gerekli olan kaynakları da sağlayamamaktadır. Ayrıca bu değışimler sonunda devletin gelir sağlayamaması vatandaşların daha yüksek vergiler ödemesi veya daha az kamu harcamalarının yapılması, ya da her ikisinin kombinasyonuna neden olmakta, dönüşüm süreci maliyetlerini artırdığı yolunda eleştiriler yapılmaktaydı. Yığınsal özelleştirmeyi yürürlüğe koyma süreleri beklenenden daha uzun sürmüştü.⁷²

Kupon programı hisse senedi sahipliğinin yüksek oranda dağılımını sağlamıştı, bu nedenden dolayı bireysel olarak kişiler şirket üzerinde etkin denetim ile meşgul olamamaktaydı. Şirket sahipliğindeki aşırı yaygınlık, geçiş dönemi boyunca şirket yönetimini zayıflatmakta, ayrıca yönetim performansının gözlenmesinde de zorluk yaratmaktaydı. Aynı sebepten dolayı, örneğin yabancı veya yerli bireysel yatırımcı veya yatırım gruplarına şirket mülkiyetin satılması veya transferi çok zor gerçekleştirilmekteydi.

Geçiş ekonomilerinde yığınsal özelleştirme uygulamalarında en önemli rolü yatırım fonları üstlenmişti. Yatırım fonları yardımıyla senet dağıtımının bazı sorunlarından kaçınmanın imkânı vardı. Yatırım fonları nedeni ile şirketler hakkında bilgiye daha az gereksinim vardı. Yatırım fonlarının vatandaşlara göre bilgiye ulaşması daha kolaydı ve şirketlerin gözlenmesinde ve yönetimi üzerinde daha etkin olmaktaydı.

Her ne kadar, öncelikli hedefleri kendi fonlarının hisse değerlerini korumaları gerekirken, yatırım fonları da ciddi sorunlarla karşılaşmaktaydılar. Yatırım fonlarından, uzun dönemde şirketlerin kârlı duruma getirilmesi ve şirketin yeniden yapılandırılması bekleniyordu. Fakat bu amaç, kısa dönemde yatırımlarının yüksek getiri hedefi ile çelişkili duruma düşmekteydi. Bu nedenden dolayı yatırım fonlarının daha verimli

⁷² Uvalic and Whitehead, 1997, s. 6.

çalışan şirketlerin yeniden yapılandırılmasına yöneltmekteydi. Ayrıca isteksiz olarak şirket yönetimlerine karışmak zorunda kalmaktaydılar.⁷³

Yatırım fonları yardımıyla yığınsal özelleştirmeye en önemli eleştiri, şirketlerin hisselerinin kontrolünün yatırım fonlarında toplanması nedeniyle devletin şirketler üzerinde denetiminin kolay olmamasıydı. Bu durum işletmelerde önemli derecede yolsuzluğa ve verimsizliğe neden olabilmekteydi. Diğer taraftan da, yabancıların yatırım fonları yönetmesi nedeni ile bazı durumlarda şirketlerin denetimi yabancılara geçme olasılığı bulunmaktaydı.

Senetlerin kullanılması menkul değerler borsasında işlem hacminin yükselmesine ve yeni özelleştirilen şirketler üzerinde -çoğunlukla yatırım fonları ile- sahipliğin artması ve denetimi sağlamlaştırması bekleniyordu. Senet özelleştirilmesi ile kısa dönemde çok geniş ve likit bir hisse senedi piyasası yaratılacağı düşünülüyordu.⁷⁴

Çekoslovakya’da büyük işletmelerin yığınsal özelleştirilmesinde temel yöntem olarak dağıtılan senetlerin veya kuponların diğer şirketlerin hisse senetleri ile değiştirilmesi yöntemi kullanılmıştır. 1992 yılında başlayan özelleştirme sürecinde yaklaşık 2000 şirketin özelleştirilmesini kapsamaktaydı. 1 Mart 1995 yılında tamamlandığı ilan edildi. *Polonya*’da yığınsal özelleştirme programı, ikinci yöntem olan diğer şirket hisseleri ile değiştirilebilen yatırım fonları veya holding şirketlerinin hisselerinin dağıtılması yöntemi kullanılmıştı (ilk başta 400 daha sonra 512 şirket). *Macaristan* hükümeti 1993’te yığınsal özelleştirme programını açıkladı. Bu plana göre, Polonya ve Çekoslovakya’ya göre daha fazla vatandaşa dağıtım yapılacak ve bunun finansmanı ucuz kredilerle sağlanacaktı. Yığınsal özelleştirme programına sadece 70 şirket dâhil edilmişti. Fakat 1994 genel seçimlerinde hükümetin seçimleri kaybetmesi, bu programın durdurulmasına neden oldu.⁷⁵

⁷³ Uvalic and Whitehead, 1997, s. 7.

⁷⁴ Uvalic and Whitehead, 1997, s. 7.

⁷⁵ Lavigne, 1999, s. 173.

Slovakya, Çek Cumhuriyetinden ayrılmasından sonra öncelikle uygulamada olan özelleştirme programını durdurdu. Senet özelleştirmesinde ikinci aşama 1994'te başladı fakat 1995'te tekrar durduruldu. Senet sahipleri (halkın %65'i) bonolarını 2000 yılı sonuna kadar kendi senetleriyle değiştirebildiler. Bu bonolar yardımı ile Ulusal Mülkiyet Fonu hisselerinden satın alabilmekte, sağlık ya da ev sigortalarını ödeyebilmekteydiler. *Romanya* yığınsal özelleştirme programını 1992'de uygulamaya başladı ve 6300 şirketin %30 sermayesine tekabül eden senet 17 milyon vatandaşa dağıtıldı. *Bulgaristan*'da Haziran 1994'te yığınsal özelleştirme yasasını kabul edildi. Bulgar vatandaşları yatırım kuponlarına sembolik bir fiyat ödeyerek sahip olabilmekteydiler. Bu bonoların değiş tokuşu yapılamıyordu, fakat şirket ya da yatırım fonlarının hisse senetlerinin satın alınmasında kullanılabilirdi.

Ayrıca Baltık ülkeleri de yığınsal özelleştirme yöntemini kullandılar. Rusya programı 1991 yılında çıkarılan özelleştirme yasasına dayanmaktaydı. 10000 rublesi olan Rus vatandaşları senet özelleştirilmesine katılabilmekteydi ve özelleştirme için seçilen şirketlerin hisseleri ya da nakit para ile değiş tokuş edilebiliyordu.⁷⁶ Tablo 2 geçiş ekonomilerinde yığınsal özelleştirme programının başladığı yıl ve yığınsal özelleştirmede kullanılan yöntemler gösterilmiştir.

⁷⁶ Lavigne, 1999, s. 174.

Tablo 2. Orta ve Doğu Avrupa'da ve Bağımsız Ülkeler Topluluğunda Yıgınsal Özelleştirme Programı

| Ülke | Senet özelleştirilmesinin başladığı yıl | Bütün hisseler aşamalı mı yoksa tek seferde mi ihraç edilmiş? | Senetler hamiline mi yazılı, takas edilebilir veya edilemez mi? | Yatırım Fonlarına yatırıma müsaade ediyor, teşvik ediyor mu ya da zorunlu mu? |
|-----------------|---|---|---|---|
| Arnavutluk | 1995 | Tek seferde | Hamiline | Teşvik ediyor |
| Ermenistan | 1994 | Tek seferde | Hamiline | Müsaade ediyor |
| Beyaz Rusya | 1995 | Tek seferde | Hamiline | Teşvik ediyor |
| Bulgaristan | 1995 | Aşamalı | Edilemez | Teşvik ediyor |
| Çek Cumhuriyeti | 1992 | Aşamalı | Edilemez | Teşvik ediyor |
| Estonya | 1993 | Tek seferde | Edilir | Müsaade ediyor |
| Gürcistan | 1995 | Tek seferde | Edilir | Müsaade ediyor |
| Kazakistan | 1994 | Aşamalı | Edilmez | Zorunlu |
| Kırgızistan | 1994 | Tek seferde | Hamiline | Müsaade ediyor |
| Letonya | 1994 | Tek seferde | Edilir | Müsaade ediyor |
| Litvanya | 1993 | Tek seferde | Edilmez | Müsaade ediyor |
| Moldavya | 1994 | Aşamalı | Edilmez | Teşvik ediyor |
| Polonya | 1995 | Aşamalı | Edilir | Zorunlu |
| Romanya | 1992 | Tek seferde | Hamiline | Zorunlu |
| Romanya | 1995 | Aşamalı | Edilmez | Müsaade ediyor |
| Rusya | 1992 | Tek seferde | Hamiline | Teşvik ediyor |
| Slovakya | 1992 | Aşamalı | Edilmez | Teşvik ediyor |
| Slovenya | 1994 | Tek seferde | Edilmez | Müsaade ediyor |
| Ukrayna | 1995 | Tek seferde | Edilmez | Müsaade ediyor |

Kaynak: Estrin, Privatization and Company Restructuring in Central and Eastern Europe: Issues and Progress, 1998.

Geçiş ekonomilerinden olan Macaristan ve Slovenya dışındaki eski Yugoslavya Cumhuriyetleri yığınsal özelleştirme yöntemini kullanmamışlardı. Tabloda senet özelleştirmesinin hangi yıl başladığı ve programı oluşturan üç özellik bakımından bilgi vermektedir.

1. Senetlerin ihraç edildiği yöntemi göstermektedir. İlk olarak ihraç edilen hisse senetleri hamiline veya nama yazılı olabilir ve takas edilebilir mi? (Hamiline senetler her zaman takas edilebilir). Bu sorunun nedeni senetleri kimin aldığıdır; bütün halk mı,

çalışanlar ya da yöneticiler mi. Bazı eski Sovyetler Birliği ülkelerinde vatandaşların milliyeti veya kıdemliliğine göre senetlerin dağıtımı yapılmaktaydı.

2. Şirketler nasıl satılabilir? Özelleştirmeye hazır olan şirketlerin hisseleri piyasaya tek seferde arz edilmekte, ya da aşamalı durumda özelleştirmeye uygun şirketlerin %25 ya da daha fazla hissesi piyasaya arz edilmekte, kalan diğer hisseler de başka bir zaman piyasaya sunulmaktaydı. Aşamalı yığınsal özelleştirme yöntemini kullanan Çekoslovakya örneğinde, yüzlerce şirketin hisse senetleri eşzamanlı olarak vatandaşlara transfer edilmekteydi.

3. Özelleştirme süreci içinde ne tür sermaye kurumları ortaya çıkabilir? Yığınsal özelleştirme sahiplik haklarını transfer etmektedir. Bazı programlarda gördüğümüz gibi, sermaye piyasası araçları programın ayrılmaz bir parçası diğerlerinde ise sadece izin verilen ya da teşvik edilen kurumlar olarak görülmektedir.⁷⁷

2.1.4 Özelleştirmede Karşılaşılan Zorluklar

Thatcher hükümeti döneminde İngiltere’de 1979 ve 1987 yılları arasında, GSMH’nın %11,5’ini teşkil eden kamu işletmeleri %7,5 oranına indirildi. Fakat Doğu Avrupa ülkelerinde, kamu işletmeleri istihdamın %70’inden fazlasını ve GSMH’nın hemen hemen tamamını oluşturmaktaydı. Macaristan, Polonya ve diğer Doğu Avrupa ülkelerinin devlet varlıklarını özelleştirme planlarında, ilk üç yıl içinde GSMH’nın %30-40’na tekabül eden şirketlerin özelleştirileceği öngörülmekteydi. Bu kadar büyük çapta devlet varlıklarının transferi, gelişmiş ülkelerde bile görülmemiştir. Ürünlerin kalitesizliği, özellikle de emek ve sermaye piyasalarının az gelişmişliği iç piyasa fiyatlarını hayli güvenilmez yapmaktaydı. Bu nedenle şirket varlıklarının ve şirket kârlılığının değerlendirilmesi özelleştirmeye hazırlanma aşamasında aşırı zorluklar çıkarmaktaydı.⁷⁸

⁷⁷ Estrin, 1998, s. 32

⁷⁸ Timothy Ash, Paul Hare and Anna Canning, “Privatization in the Former Centrally Planned Economies.” *Privatization and Regulation: A Review of the Issue*, Edited by Peter M. Jackson and Catherine M. Price. New York: Longman Publishing, 1994, s. 217.

Eski Merkezi Planlama Ekonomilerinde (MPE) devlet varlıklarının özelleştirilmesi sürecinde, kamu işletmelerinin verimsiz üretim durumu ve şirketin genel durumu hakkında bilgi yetersizliği potansiyel alıcılar açısından hayli riskli görülmelerinin nedeniydi. Hare ve Hughes tarafından yapılan araştırmalarda, bu ülkelerde üretimin ve girdilerin dünya piyasa fiyatlarıyla değerlendirilmesi yapılması durumunda büyük oranlarda imalat ürünlerinin değerleri, özellikle de kalite farklılıklarının göz önünde bulundurulması durumunda negatif değerleri almaktaydı.

Özelleştirme sürecinde bir diğer sorun da özelleştirme ile beraber, şirketlerin yeniden yapılandırılmaları, fiyat serbestliliğini ve piyasa kurumlarının gelişmesini kapsayan reformlarında yürürlüğe konması gerekliliği idi. Çoğu kamu işletmelerinin verimsiz durumu, potansiyel alıcılara daha çekici gelebilmesi için bu şirketlerde büyük oranda yeniden yapılandırılmaları zorunlu kılmaktaydı.

Eski MPE'lerinde halkın büyük çoğunluğunun özelleştirme sürecine karşı ilgisi çok düşüktü. Bunun nedeni bu ekonomiler daha az gelişmiş olması ve halkın büyük çoğunluğunda hisse senetlerine yatırım yapacak gelirlerin olmamasından kaynaklandığı düşünülmekteydi. Bu sadece parasal gelirle ilgili değil, aynı zamanda gelir dağılımı ile de ilgiliydi. Dönüşüm sürecinin başlamasıyla gri ya da kara ekonomi denilen yasadışı yollardan kazanılan gelirlerin özelleştirme sürecinde kullanılması halkın özelleştirmelere karşı isteksiz olmalarına neden olmaktaydı.⁷⁹

Özelleştirme sürecine ideolojik nedenler ile de karşı çıkılıyordu. Kamu şirketlerinde çalışanlar, işçi ve yöneticiler, gelirlerini ve güçlerini kaybedecekleri korkusuyla özelleştirmeye karşı geliyorlardı. Ayrıca özelleştirme ile beraber şirketlerin yeni sahiplerinin çalışan işçi sayısını azaltacağından ve yeni özel sektörün eskiden kamu şirketlerinin sağladığı sosyal faydalardan –iskân, sağlık ve kreş bakımı, eğlence, spor ve tatil kolaylıklarını- sağlayamayacağından endişe edilmekteydi.⁸⁰

⁷⁹ Ash, Hare and Canning, 1994, s. 220.

⁸⁰ Brada, 1996, s. 68.

2.2 Geçiş Ekonomilerinde Yabancı Sermaye ve Özelleştirme

Dönüşümün başlangıcında yabancı sermayenin özelleştirmeye yoğun ilgi duyacağı ümit edilmekteydi. Bu ülkeler sosyalist rejim altında iken bile, yabancı yatırımlar için bütün ülkelerde yasal düzenlemeler yapılmıştı. Örnek olarak 1960'larda Yugoslavya'da (1967), 1970'lerde Macaristan, Romanya (1972), Polonya (1976), 1980'lerde Bulgaristan (1980), Rusya (1987), Çekoslovakya'da (1989) yabancı yatırımlar ile ilgili düzenlemeler yapılmıştı.⁸¹

2.2.1 Geçiş Ekonomilerinde Yabancı Sermaye Yapısı ve Düzeyi

Son birkaç yılda geçiş ekonomilerine özellikle de ek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya'ya büyük çapta yabancı sermaye akımı olduğuna tanık olmaktadır. Bunlar, diğer bazı gelişmekte olan piyasalara giden benzer sermaye akımlarıyla paralellik göstermektedir, fakat açık bir şekilde sorulacak soru, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine giden sermaye akımlarının sürdürülebilir olup olmadıklarıdır. Soru çok açık ve önemlidir çünkü yabancı sermaye Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin pazar ekonomisine geçişini finanse edebilir ve yeni teknoloji ve know-how sağlayabilir.⁸²

Doğu bloğunun parçalanması sonucunda ortaya çıkan yeni siyasi durum, diğer pek çok şeyde olduğu gibi doğrudan sermaye hareketlerini de etkilemiş, özellikle bu ülkelerin bir kısmının Avrupa Birliği'ne (AB) girmeleri ya da aday statüsünde olup kısa süre içinde AB'ye girecek olmaları onları oldukça cazip hale getirmiştir.

Tablo 3'de görüldüğu gibi AB'ye geçiş sürecinde üyelik tarihi yaklaşıkça yabancı yatırımların miktarında belirgin bir artış sağlanmıştır. Özellikle Polonya ve ek Cumhuriyeti DYY'nin en cazip pazarı olma özelliğini korumakta, Orta ve Doğu Avrupa

⁸¹ Lavigne, 1999, s. 169.

⁸² Zdenek Drabek, "The Sustainability of Foreign Capital Flows into Central and Eastern Europe: An Analysis of Indicators of Instability of Capital Flows." *Managing Capital Flows in Turbulent Times: The Experience of Europe's Emerging Market Economies in Global Perspective*, Edited by Zdenek Drabek and Stephany Griffith-Jones. New York: M. E. Sharpe, 1999, s. 28.

ülkelerine giden doğrudan yabancı yatırımların neredeyse yarısını bu iki ülke almaktadır. Bunda şüphesiz ekonomiyi daha serbest hale getirme çabası doğrultusunda yapılan kanuni düzenlemeler ile özelleştirmenin ve nispeten uygun bir teknolojik ve endüstriyel alt yapının bulunması diğer bölge ülkelerine kıyasla daha uygun bir yatırım ikliminin oluşmasını sağlamak suretiyle yabancı yatırımları cezp etmesinin rolü büyüktür.

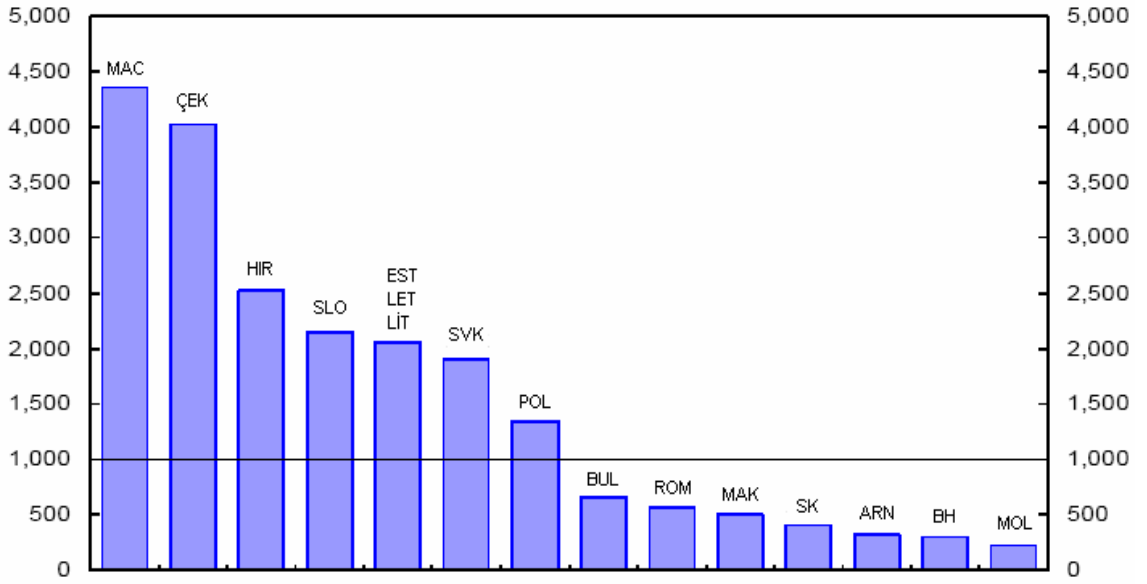
Tablo 3. Orta ve Doğu Avrupa'da Doğrudan Yabancı Yatırımlar

| | Giriş USD milyon | | | Kişi başına giriş 2002 | DYY Stok USD milyon | | | Kişi başına giriş 2002 |
|--------------------|------------------------|-------|-------|---------------------------------|------------------------------|--------|--------|---------------------------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | | 2000 | 2001 | 2002 | |
| Arnavutluk | 143 | 200 | 202 | 58 | 568 | 800 | 1.002 | 291 |
| Beyaz Rusya | 90 | 80 | 131 | - | 1.236 | 1.320 | 1.451 | - |
| Bosna | 150 | 130 | 212 | 54 | 340 | 470 | 682 | 179 |
| Bulgaristan | 1.002 | 689 | 621 | 75 | 3.309 | 3.997 | 4.618 | 579 |
| Çek Cumhuriyeti | 4.986 | 5.646 | 8.446 | 341 | 21.644 | 26.764 | 30.310 | 2949 |
| Estonya | 387 | 542 | 409 | 294 | 2.648 | 3.155 | 3.564 | 2612 |
| Hırvatistan | 1.126 | 1.502 | 1.113 | 251 | 5.202 | 6.703 | 7.816 | 1781 |
| Letonya | 408 | 201 | 389 | 170 | 2.081 | 2.216 | 2.605 | 1112 |
| Litvanya | 379 | 446 | 423 | 115 | 2.334 | 2.666 | 3.089 | 880 |
| Makedonya | 176 | 442 | 505 | 246 | 381 | 824 | 1.329 | 649 |
| Moldavya | 143 | 149 | 153 | 43 | 454 | 602 | 755 | 386 |
| Polonya | 9.342 | 8.000 | 6.110 | 159 | 33.603 | 39.000 | 44.234 | 1169 |
| Romanya | 1.040 | 1.137 | 1.068 | 48 | 6.561 | 7.698 | 8.766 | 391 |
| Rusya | 2.714 | 2.540 | 2.650 | 19 | 20.195 | 22.735 | 25.385 | 176 |
| Slovakya | 2.075 | 1.475 | 3.467 | 644 | 4.504 | 6.000 | 9.467 | 1759 |
| Slovenya | 176 | 442 | 635 | 319 | 2.809 | 3.400 | 4.035 | 2028 |
| Ukrayna | 595 | 769 | 515 | 11 | 3.774 | 4.543 | 5.058 | 104 |
| Yugoslavya | 25 | 165 | 567 | 69 | 990 | 1.155 | 1.722 | 208 |

Kaynak: The Vienna Institute of International Studies; Demircan, Dünya'da ve Türkiye'de Yabancı Sermaye Yatırımları ve Stratejileri, 2003.

1998 yılında Polonya’da yabancı sermayeli şirketler toplam satışların %41’ini ve istihdamın ise %26’sını oluşturuyordu. Çek Cumhuriyeti’nde ise yabancı sermayeli şirketler toplam satışların %32’sini istihdamın ise %20’sini elinde tutuyordu. Polonya’da yabancı yatırımcılar daha çok kâğıt ve kâğıt ürünleri, tütün mamulleri, motorlu araçlar ve beyaz eşya sektöründe yoğunlaşırken, Çek Cumhuriyeti’nde ise motorlu araçlar, lastik ve plastik, basın yayın ve metal olmayan mineraller üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bazı endüstriler neredeyse tamamen yabancı yatırımcıların kontrolü altında görünmekte, pek çok sektörde de yabancı sermayenin etkili bir pazar payı bulunmaktadır.⁸³

Şekil 1. 2003 Sonu İtibariyle Kişi Başı DYY Stoku (ABD doları ile)



Kaynak: UNCTAD; FDI in Southeastern Europe, IMF Working Paper, June 2005.

Şekil 1 geçiş ekonomilerinde 2003 sonu itibariyle dolar bazında kişi başı DYY stokunu göstermektedir. Genel olarak ele alındığında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde doğrudan yabancı sermaye hareketlerinin yetersiz olduğu söylenebilir. Yabancı yatırımların etkinliği özelleştirme politikaları ile doğrudan bağımlı görünmektedir.

⁸³ Hayrettin Demircan, *Dünya’da ve Türkiye’de Yabancı Sermaye Yatırımları ve Stratejileri*, Ankara: Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Mart, 2003, s. 35.

Sonuç olarak, aşağıda sıralanan nedenlerde dolayı DYY'ın yetersiz düzeyde seyrettiğini söyleyebiliriz.

— Eski sosyalist dönemden kalma ekonomik yapı: Pek çok Doğu Avrupa ülkesinde üretim kapasitesi, teknoloji, ürünün piyasa talebine uygun olmaması, maliyet hesabı ve fiyatlandırmada tutarsızlıklar gibi hususlar yabancı yatırımcıların önünde yatırım kararı alırken olumsuz etken olarak belirlemektedir.

— Bölge ülkeleri arasında DYY için çok şiddetli bir rekabetin bulunması. Daha fazla DYY çekebilmek için ülkelerin çok sık yasal değişiklikler yapmaktadırlar.

— Ayrıca DYY girişindeki artış ya da azalışlar yıldan yıla da büyük oynamalar gösterebilmektedir. Çok sık yapılan yasal değişiklikler ve özelleştirmede yaşanan hatalar bu ülkelerin istenen oranda yabancı yatırımları çekmesini engellemektedir.

— Bölgesel savaşlar ve etnik problemler: Yugoslavya'nın bölünmesi ve sonrasında yaşanan olaylar ekonomik kaynakların dağılımında sapmalara neden olmuş, pazara giriş zorlaşmış, savaş sonrası yeniden yapılandırma programlarına dayalı politik ve ekonomik süreci başlatmıştır.

— Doğu bloğunun çöküşü sonrasında yaşanan gelişmeler bu ülkelerde endüstriyel ve organizasyonsal yeteneklerde aşınmaya neden olmuştur. Özellikle Balkan ülkelerinde milli gelir içinde sanayinin payı hissedilir oranda azalmış, yabancı yatırımlar daha çok turizm ve süper marketler gibi hizmetler sektöründe yoğunlaşmıştır.

Bütün bu nedenlerden dolayı, birkaç ülke dışında DYY girişinin yetersiz olduğu görülmektedir. Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nde ise gerek diğer eski sosyalist ülkelere göre daha uygun bir ekonomik alt yapının olması ve gerekse ekonomik ve sosyal değişimin daha erken başlaması nedeniyle daha uygun bir yatırım

ikliminin oluştuğu, AB'ye geçiş sürecinde olmalarının da bu etkiyi güçlendirdiği söylenebilir.⁸⁴

2.2.2 Geçiş Ekonomilerinde zelleştirme ve Yabancı Sermaye İlişkisi

1990 yılından itibaren serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bulunan Orta ve Doğu Avrupa lkeleri, bu dönemde bir yandan sıkı maliye ve para politikaları uygularken diğer taraftan, dış ticaretin liberalleştirilmesi, zelleştirme ve yabancı sermayenin teşviki gibi enstrümanları hızlı ekonomik gelişme ve kalkınmanın sağlanması için geniş kapsamlı bir şekilde uygulamaya koymuşlardı.

Özelleştirme yoluyla mülkiyetin kamu ve özel sektör arasında olduğu kadar yabancı ve ulusal yatırımcılar arasında dağıtımı, hükümetlerin hedeflerine bağlı olarak değişmektedir. Özellikle yabancı yatırımlar söz konusu olduğunda hükümetler, özelleştirilen firmanın hisselerinden önemli bir payı ve firmanın faaliyetleri ile ilgili kararlarda veto kullanma hakkını ellerinde tutmakta, bazı durumlarda ise yabancı sermayeli firmaya oylama hakkında ve yönetimde sınırlamalar getirmektedir.⁸⁵

Özelleştirme ve yabancı sermaye yatırımları arasındaki ilişkinin belirgin bir şekilde grldğu Polonya, Macaristan, ek ve Slovak Cumhuriyetleri'nde, 1994 yılından itibaren, zelleştirme sürecinin hız kazanmasına paralel olarak, yabancı sermaye yatırımlarında önemli oranda artış kaydedilmiştir.

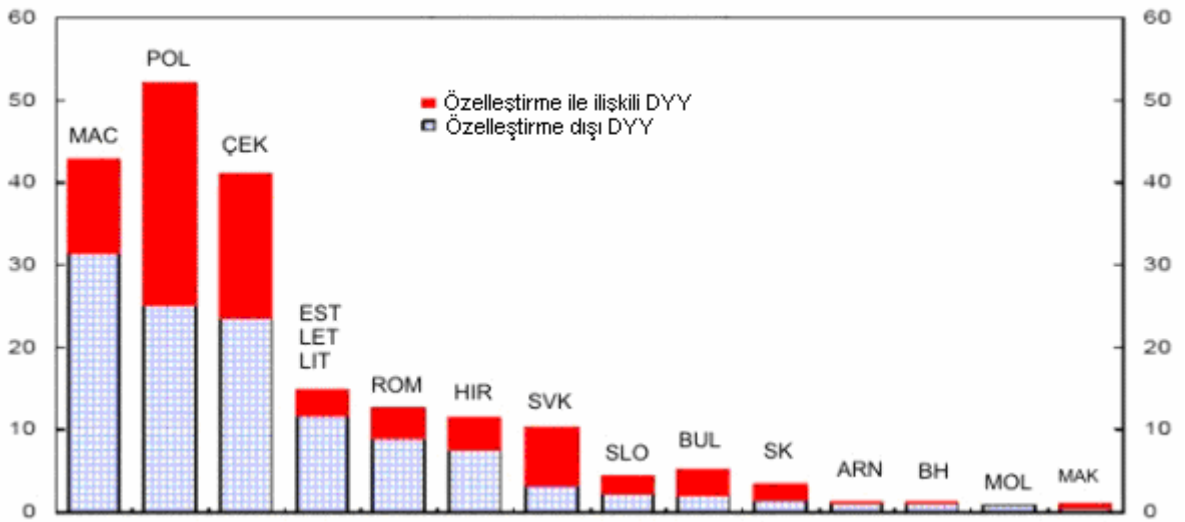
Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine geçiş döneminin ilk yıllarında zelleştirme kapsamında 8,5 milyar dolar yabancı sermaye yatırımı gerçekleştirilmiştir. Bu tutar, bölgeye gelen toplam yabancı sermayenin %48,5'ini oluşturmaktaydı. Bu durum yabancı sermayenin önemli oranda özelleştirilen firmalara yatırım yapmayı tercih ettiğini ortaya koymaktadır.

⁸⁴ Demircan, 2003, s. 38.

⁸⁵ Hakan Karabalık, "Orta Avrupa lkelerinde Yabancı Sermaye Yatırımları ve zelleştirme." *Dış Ticaret Dergisi*, Sayı:9 Yıl:3, Nisan 1998, s. 76.

Özelleştirme sürecinin sona ermeye başlamasıyla, özelleştirme gelirlerindeki düşüşe rağmen, yabancı sermayenin artış hızını koruduğu dikkate alındığında yabancı yatırımcıların “*greenfield investment*” olarak adlandırılan yeni yatırım alanlarına yöneldiği görülmektedir.⁸⁶ Aşağıdaki şekilde 2003 yılı sonu itibariyle geçiş ekonomilerinde DYY’ların özelleştirme süreci içinde ne miktarlarda yer aldığını göstermektedir.

Şekil 2. 2003 Yılı Sonu İtibariyle Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme ve Yabancı Sermaye İlişkisi



Kaynak: UNCTAD; *FDI in Southeastern Europe, IMF Working Paper, June 2005.*

Geçiş ekonomilerinde özelleştirme ile şirketlerin kâr maksimizasyonu baskısı altında reel aktiflerini en iyi şekilde kullanmaya ve yenilikçi olmaya teşvik edeceği beklenmektedir. Yabancı yatırımcıların özelleştirmeye katılması ve şirketleri satın alması sanayideki yerli şirketlere güçlü baskılar altında kâr maksimizasyonu amacı ile tutarlı çıktı elde etmeleri ve fiyatlarını hareket ettirmelerine neden olmaktadır.

Özelleştirme ve DYY’lar geçiş ekonomilerinde ortak sorunlar da yaratmaktadır. Kısa dönemde işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Özelleştirme ve DYY’larla

⁸⁶ Karabalık, 1998, s. 78.

beraber, özel girişimcilerin gizli ekonomik aktiviteleri ve gelirlerini eksik beyan etmesi, yabancıların gelirlerini dışarıya transfer etmesi vergi gelirlerinin azalmasına neden olabilmektedir. Devletin sosyal güvenlik, sosyal hizmetler için yaptığı harcamaları artırmaktadır. Özelleştirme ve DYY'lar işçi sendikalarının zayıflamasına neden olmaktadır. DYY ücretlerin yüksek verimlilik artışı ve teknoloji transferi sonucu yukarıya doğru, özelleştirme de ücretlerin düşürülmesi yolunda baskı yapmaktadır.⁸⁷

2.2.3 Geçiş Ekonomilerinde Yabancı Sermaye ve Özelleştirmenin Etkileri

Geçiş döneminin başlamasıyla, bir taraftan, hükümetler daha önceki döneme göre yabancı yatırımları çekmek için yasalar çıkarırken, diğer taraftan, bu ülkelerde milliyetçi duyguların artması ve yabancıların en iyi durumda olan şirketleri seçip büyük kârlar elde edeceği endişesinden dolayı vatandaşlar tarafından yabancı sermayeye karşı çıkılmaktaydı. Tarımsal arazi ile ilgili satışlarda halkın duyarlılığı daha fazla olmaktadır. Yabancı sermayeye kısıtlama getirmeyen Macaristan'da bile, 1994 yılında çıkarılan yasa ile yabancılara toprak satışında sınırlamalar getirilmişti.⁸⁸

Yabancı yatırımcılar özelleştirme sürecinde yerli sermayenin yetersizliği nedeniyle kendi aralarında rekabet etmekteydiler. Orta ve Doğu Avrupa bölgesindeki mali ve yönetim açısından en iyi durumda bulunan şirketlerin bile özelleştirme sonrası yeniden yapılandırılmaları için yeni yatırımlar gerekmektedir.

Bütün ülkelerde özelleştirme sürecinde başlıca özelleştirme yöntemleri ve özelleştirmeye katılan yabancı şirketlerin şansları şu şartlara bağlıydı:

- Özelleştirme sürecinde genel kurallara uygunluğun sağlanması ve özelleştirmenin adaletli bir şekilde uygulanması,
- Ülkedeki bütçe ve cari işlemler hesabına,
- Yeniden yapılandırmanın beklenen etkisine ve

⁸⁷ Paul J.J. Welfens and Piotr Jasinski. *Privatization and Foreign Direct Investment in Transforming Economies*, Aldershot: Dartmouth, 1994, s. 222.

⁸⁸ Lavigne, 1999, s. 170.

- Hükümetlerin ulusal bağımsızlık algılamalarına, bağlıydı.

Sonuç olarak, politik ve ekonomik amaçlar ve özelleştirme yöntemleri değiştirilebilir. Ayrıca ülkeler sadece tek bir yöntem değil, karma yöntemler kullanma yolunu seçmişlerdi. Kamu işletmelerinin satılmasında temel yaklaşım şirket yapılandırılması ve gelişmesi ise şirketler güçlü ve rekabetçi yeni sahiplere satılması gereklidir. Bu amaca ulaşmak için uluslararası yabancı veya gelişen yerli girişimcilere satış yapılmalıdır. Fakat şirketlerde yeniden yapılandırmanın etkisi kısa dönemde istihdama ve fiyatlara negatif etki yapmaktadır. İşsizliğin ve fiyatlar genel düzeyinin artması sosyal adaletin ve ekonomi üzerinde kontrolün kaybedilmesine neden olmaktadır. Şirketlerin halka veya işçilere eşit miktarlarda senet ya da ESOP programlarıyla dağıtılması ahlâki değerler ve politik amaçlar açısından hoşnutluk sağlayabilir. Fakat senet ya da ESOP temelli özelleştirme politikaları mikro ekonomik bazda yapılandırmayı geciktirmektedir ve sonunda makroekonomik dengesizliklere yol açmaktadır.⁸⁹ Tablo 4 özelleştirme yöntemlerini ve etkilerini göstermektedir.

⁸⁹ Gabor Hunya, "The Relationship Between FDI, Privatization and Structural Change in Central and Eastern Europe Countries." *Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets*, Edited by Eckehard F. Rosenbaum, Frank Bönker and Hans-Jürgen Wagener. New Hampshire: MacMillan Press LTD, 2000, s. 195.

Tablo 4. Özelleştirmede Başlıca Yöntemler ve Etkileri

| Kullanılan yöntemler | Özelleştirme hızına | Şirket yönetiminin iyileştirilmesine | Etkileri | | |
|---------------------------------|---------------------|--------------------------------------|---|----------------------------------|---------------------------------------|
| | | | Yeniden yapılanma için sermaye artırımına | Devlet gelirlerini artırılmasına | Sosyal, politik adaletin sağlanmasına |
| Yerli yatırımcılara satılması | - | + | = | + | - |
| Yabancı yatırımcılara satılması | - | + | + | + | - |
| İçerdekiler: MBO, ESOP | + | - | - | = | + |
| | (-) | (+) | | | (-) |
| Eşit senet | + | - | - | - | + |
| | (-) | | | | (-) |
| Sahibine iade | - | = | = | - | + |

Not: Birincil etkilerin ve (ikincil etkilerin) sembolleri: + pozitif etki; - negatif etki; = yansız (nötr) etki.
Not: MBO (Management-Employee buy-outs) Yönetici-İşçi satın alımları; ESOP (Employee Stock Ownership Plan) İşçi Hisse Sahipliği Planı

Kaynak: Hunya, The Relationship Between FDI, Privatization and Structural Change in Central and Eastern Europe Countries, 2000.

2.2.3.1 Özel Sektörün Büyümesi

Özel sektörün büyümesini sadece kamu işletmelerinin özelleştirilmesi değil, aynı zamanda yerli ve yabancı girişimcilerin yeni işlerde faaliyete geçmesi de sağlamıştır.⁹⁰ Özel işletmelerin faaliyete geçmesi, yabancı ve yerli yatırımcıların greenfield denilen yeni yatırımlara yönelmesi, uluslararası şirketlerin Orta ve Doğu Avrupa ekonomilerine yatırım yapması bu ülkelerde mülkiyet haklarında radikal değişimlerin olmasına katkıda bulunmuştur. Birçok analizci özelleştirmenin mülkiyet yapısının değiştirilmesinde sadece küçük bir bölümünü teşkil ettiğini ileri sürmekteydi. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde toplam özel mülk varlıklarının oranı içinde özelleştirilen varlıkların oranı

⁹⁰ Brada, 1996, s. 75.

nispi olarak dikkate alınırsa bu iddia doğru olabilir. Bu sadece özelleştirilen şirket sayısı ya da özelleştirilen varlıklarının değeri ile ilgili değildi. Önemli KİT'lerin özelleştirilmesi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde çoğaltan etkisi ile özel yatırımları tetiklemekteydi. Özelleştirme Orta ve Doğu Avrupa hükümetlerinin sistematik değişimin gerçekleştirilmesi konusunda verdikleri taahhütlere dair önemli bir delildir. KİT'lerin özelleştirilmesi ve yeni kurulan özel işletmeler sayesinde özel sektörün gelişmesi desteklenmektedir.⁹¹

Kullanılan belirli özelleştirme yöntemlerine bakmaksızın, çoğu ülkenin özel mülkiyeti hızlı bir şekilde geliştirmesi dikkate değerdir. 1990'da, Macaristan ve Polonya'da özel sektör GSMH'nin muhtemelen %20-25'ini, diğer geçiş ekonomilerinde GSMH'nin sadece %5-10'unu teşkil etmekteydi. Fakat bu sayı geçiş ekonomilerinde çok hızlı bir şekilde artmıştı. 1994'lerin başında, özel sektör bütün geçiş ekonomilerinde GSMH'nin %30'ndan fazlasını oluşturuyordu. Bu rakam bazı ülkelerde GSMH'nin yarısından fazlasını temsil etmekteydi. Tablo 5'te 1994 ve 2000 yıllarında özel sektörün GSMH içindeki oranları göstermektedir. Slovenya hariç bütün ülkelerde bu oran %60 bazı ülkelerde de %70-80 idi.⁹²

⁹¹ Ivan Major, "Company Restructuring after Privatization in a Comparative Perspectives: Lessons from Four Central and East European Countries." *Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe: Lessons to be Learnt from Western Europe*, Edited by Ivan Major. Cheltenham: Edward Elgar, 1999, s. 377.

⁹² Jan Svejnar, "Transition Economies: Performance and Challenges." *Journal of Economic Perspectives*, Volume 16, Number 1, Winter 2002, s. 15.

Tablo 5. Özel Sektörün GSMH İçindeki Payı

| Ülke | GSHM'da özel sektör hissesi (%) 1994 | GSHM'da özel sektör hissesi (%) 2000 |
|-----------------|---|---|
| Arnavutluk | 25 | 75 |
| Bulgaristan | 24 | 70 |
| Çek Cumhuriyeti | 75 | 80 |
| Estonya | 55 | 75 |
| Hırvatistan | 40 | 70 |
| Kazakistan | 20 | 60 |
| Letonya | 55 | 65 |
| Litvanya | 50 | 70 |
| Macaristan | 55 | 80 |
| Polonya | 55 | 70 |
| Romanya | 35 | 60 |
| Rusya | 50 | 70 |
| Slovakya | 40 | 75 |
| Slovenya | 40 | 55 |
| Ukrayna | 30 | 60 |

Kaynak: Svejnar, Transition Economies: Performance and Challenges, 2002.

Yeni açılan özel şirketlerin çoğu küçük ölçekliydi. Macaristan'da tarım dışı küçük özel sektör 1989'dan önce Doğu Avrupa'da en güçlüydü. 1989'da 320,000 olan bireysel girişimcilerin sayısı 1994 sonunda 766,000 ulaşmıştı. Aynı dönemde özel ekonomik kuruluş sayısı 25,000'den 211,00'e yükselmışti. Çek Cumhuriyetinde 1993 yılından sonra kayıtlı girişimci sayısı bir milyonu aşmıştı. Aynı şekilde diğer geçiş ekonomilerinde özel girişimcilik hızlı bir şekilde artmıştı. Özellikle Polonya en dinamik küçük işletmecilik sektörüne sahipti.

Küçük işletme sahipliği en fazla inşaat, yerli perakende ve toptan ticaret ve hizmet sektöründe yoğunlaşmaktaydı. Örneğin, Çek Cumhuriyeti ve Polonya'da, 1994 yılında özel sektör inşaatla %75'ten ve perakende satışta da %90'ndan fazlasını sağlamaktaydı.

Bu şirketlerin çoğunu sahibine iade, küçük özelleştirme ve diğer özelleştirme yöntemleriyle –yeni başlayanlar değil- satılan şirketler oluşturmaktaydı. Bununla birlikte, bu durum geçiş ekonomilerinde girişimcilik ruhunun geliştiğini göstermektedir.⁹³

2.2.3.2 Şirketlerin Yeniden Yapılandırılması

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, piyasa ekonomisine geçişin ilk yıllarında şiddetli talep ve fiyat şoklarıyla karşı karşıya kaldılar. Eski sosyalist ülkelere mallarına olan talep azalmıştı. Batı ülkelerinde yüksek kaliteli ürünlere karşı kendilerine yeni pazarlar bulmak zorundaydılar. Ayrıca ticari engellerin azaltılmasıyla iç piyasada ithal mallarla olan rekabet artmıştı. Bu şoklar nedeniyle bölgedeki çoğu şirket kârsız hale gelmişti. Bazı durumlarda satış gelirleri tedarikçilere yapılan ödemeleri dengeleyemiyordu. Bu nedenle, şirketlerin yeniden yapılandırılmaları kaçınılmaz olmuştu.⁹⁴

Şirketlerin yeniden yapılandırılması için özelleştirmenin ve yabancı sermayenin muhtemelen gerekli olduğu fakat yeterli olmadığı iddia edilmekteydi. Özelleştirme şirketlerin depolitizasyon sürecinin ana parçası olarak görülmekteydi; devlet müdahalelerinin azaltılacağı, sübvansiyonların kaldırılacağı öngörülmekteydi. Özelleştirme yeniden yapılandırmayı geliştirmekte, otomatik olarak ta statik ve dinamik etki meydana getirmekteydi.⁹⁵

Ampirik çalışmalarla Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirme öncesi ve sonrası şirketlerin performanslarını belirlemek için çok sayıda araştırmalar yapıldı. Sonuçlar göstermiştir ki, özelleştirme öncesinde bile şirketler verimliliklerini artırmak için çalışmalara başlamışlardı. Yerli şirketler defansif yeniden yapılandırma çerçevesinde

⁹³ Brada, 1996, s. 76.

⁹⁴ Gerard Pohl, Robert E. Anderson, Stijn Claessens and Simeon Djankov. *Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe*, Washington D.C: World Bank Technical Paper, No.368, 1997, s. 2.

⁹⁵ Wendy Carlin, “Empirical Analysis of Corporate Governance in Transition.” *Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets*, Edited by Eckehard F. Rosenbaum, Frank Bönker and Hans-Jürgen Wagener. New Hampshire: MacMillan Press LTD, 2000, s. 106.

hacimlerini küçültme yoluna gidip işçi sayısını ve varlıklarını azaltmayı seçmişlerdi. Uzun dönemde piyasalarda rekabet edebilecekleri şirket stratejileri geliştirmişlerdi.

Yabancı sahipliğindeki şirketler ise stratejik yeniden yapılandırma çerçevesinde yeni ürünlerin geliştirilmesi, yeni üretim tesislerine yatırım yapılması, pazarlamanın geliştirilmesi, yeni pazarlara giriş ve bunlar gibi diğer daha aktif yapılanmalara gitmişlerdi.⁹⁶

Geçiş ekonomilerinde şirketler uzun dönem stratejilerini yürürlüğe koymalarında üç büyük sınırlamayla karşı karşıya kalmaktaydılar: aksak sermaye piyasaları, şirket yönetimleri ve yönetsel yetenekler. Bu alanlarda, yabancı yatırımcılar şirketlerin stratejik yeniden yapılandırmayı hızlandırabilir.⁹⁷

Yeniden yapılandırma yatırım gerektirmektedir. Yatırımlar sadece yeni üretim tesislerinin inşası için değil, fakat aynı zamanda taşınmaz varlıkların elde edilmesi ya da yaratılması için de gereklidir. Yatırımlarını finanse etmek için, şirketler dış finansman bulmak zorunda idiler. Çünkü KİT'lerin rezervleri önemsiz orandaydı ve sadece birkaç ayrıcalıklı şirket yedek akçelerini kullanmadan büyük projeleri finanse edebilmekteydi. Yeni sermayenin girişi stratejik yeniden yapılandırma öncesi şarttı. Genellikle, sahipler gerekli sermayeye sahip değillerdi (özellikle de yaygın hissedarlık ya da şirketin çalışanları durumunda iseler). Devlet de mülk sahibi olarak diğer şirketlere yatırım yapacak fonlardan yoksundu.

Stratejik yapılandırmayı sınırlayan diğer bir neden de bölgede yığınsal özelleştirme sonrası şirket yönetim sisteminin ortaya çıkmasıydı. Orta ve Doğu Avrupa'da özelleştirme sonrası ortaya çıkan sahiplik şablonunda dağıntık hissedarlık, yönetici ve işçi

⁹⁶ Klaus Meyer, "Direct Foreign Investment and the Evolution of Markets in Central and Eastern Europe." *Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets*, Edited by Eckehard F. Rosenbaum, Frank Bönker and Hans-Jürgen Wagener. New Hampshire: MacMillan Press LTD, 2000, s. 238.

⁹⁷ Klaus Meyer, "Enterprise Transformation and Foreign Investment in Eastern Europe." *Enterprise Restructuring and Foreign Investment in the Transforming East: The Impact of Privatization*, Editor Val Simonis. New York: International Business Press, 1998, s. 18.

sahipliği, devlet mülkiyetinde kalan şirketler ve kısmi ya da tamamen yabancı sahipliğindeki şirketler meydana gelmişti. Sahiplikteki bu alternatif yöntemler, yönetim üzerinde kontrolün sağlanmasında değişik şablonlar meydana getirmişti. Özellikle de, yığınsal özelleştirmede kullanılan senet yöntemi sahipliği yaygınlaştırmaktaydı. Bu durum sahiplerin yönetimi etkin bir şekilde denetlemesini özendirilmekteydi.

Üçüncü sınırlama da sürece katılan bireylerin yetenekleri ile ilgiliydi. Yöneticilerin ve işçilerin alışık olmadıkları yeni sorumluluklar almaları bekleniyordu. Eksik becerileri ile yeni üretim teknolojilerini ve daha da önemli olanı yöneticilerin finansmanda, pazarlamada, insan kaynaklarında ve liderlikte becerilerini kullanmaları gerekmektedir. Yabancı yatırımcılar yeni işçilerin eğitilmesi ve önemli know-how'ların transferini sağlayabilirler. Piyasa yoluyla bilgi ve becerilerin transferi asimetric enformasyon nedeni ile başarısız olabilir. Çokuluslu şirketler yardımıyla bilgi transferinin piyasa yoluyla yapılan bilgi transferinden daha etkin olduğu söylenebilir.⁹⁸

⁹⁸ Meyer, 1998, s. 21.

III. BÖLÜM

POLONYA, MACARİSTAN VE ÇEK CUMHURİYETİ DENEYİMLERİ

Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti merkezi planlamadan piyasa ekonomisine geçiş sürecinde ekonomik reformların ve özelleştirmelerin başarılı bir şekilde uygulandığı ülkeler örneği olarak kabul edilmektedir. Geçiş süreci ile beraber ekonomik krizlerin meydana gelmesine karşın özelleştirme gelirleri ve yabancı yatırımları çekme bakımından diğer eski sosyalist ülkelere göre daha başarılıydılar. Ayrıca ekonomik reformlar ile beraber özelleştirme üzerine yapılan tartışmalar 1980'lerin ikinci yarısından itibaren bu üç ülkede diğerlerine göre daha fazla yapılmaktaydı. Polonya ve Macaristan yabancı yatırımlara izin veren ilk ülkelerden ikisiydi.

3.1 Polonya'da Özelleştirme Uygulamaları

1990'lara gelirken Polonya'da ekonomi derin bir kriz içinde bulunuyordu: enflasyon artmakta, malların üretiminde ve tedarikinde sıkıntılar çekilmekteydi. Ayrıca 1989 yılında reel gelirler %20 oranında gerilemişti. İşsizlik 40 yıldan bu yana ilk defa %7'nin üzerine çıkmıştı.

1989'da yeni hükümetin Solidarnost'un başa geçmesi ile eski sosyalist hükümetten devralınan hiper enflasyona dönüşen enflasyon sorunuyla karşı karşıya kaldılar. Bütçe açıkları GSMH'nin %7'sine ulaşmıştı. Sosyalist sistemdeki merkezi planlamaya bağlı ekonomik sistem bozulmaya başlamıştı. Makroekonomik dengesizlikleri gidermek için Solidarnost hükümeti ekonomik reformların sadece liberalleşme ve istikrar politikalarıyla sınırlandırılmayacağını farkına varmıştı. Ayrıca

yapısal reformların ve politik sisteminin değiştirilmesi ve hayata geçirilmesi de gerekliydi.

Solidarnost hükümetinin yapısal dönüşümü sağlamak için yaptığı ilk icraatlarından biri de üretim üzerindeki özel mülkiyet sınırlamalarının kaldırılması için çıkarılan yasaydı. Solidarnost hükümetinin ekonomide temel aldığı fikir laissez-fairedi. Bu yüzden özel mülkiyet sınırlamalarının kaldırılması yanında geniş çaplı özelleştirme programları da hazırlanmıştı.⁹⁹

3.1.1 Özelleştirme Tartışmaları

Polonya ve Macaristan devlet mülkiyetli tekelin kaldırılması ve mülkiyet yapısının değiştirilmesi tartışmalarının başladığı ilk eski sosyalist ülkeler arasındaydı. 1988 ve 1989 yılları arasında yapılan ilk tartışmalar kolektif sahiplik, çalışanların sahipliği ve devlet mülkiyetli organizasyonlarının yeni şekilleri üzerineydi. Bu tartışmalar 1988 sonbaharında teorik ve akademik ortamlarda da tartışılmaya başlanmıştı. 1988 Kasımında Varşova'daki Merkezi Planlama ve İstatistik Okulu'nda "Polonya Ekonomisinin Dönüşümünü İçin Öneriler" konferansı düzenlenmişti. Bu konferans özelleştirme üzerine Doğu Avrupa'da ilk uluslararası akademik çalışma niteliğini taşımaktaydı.¹⁰⁰

1988'in ikinci yarısında Polonya'daki meydana gelen politik değişimler, özelleştirme tartışmalarını akademik ortamdan politik ortama taşımıştı. Tartışmaların odaklandığı nokta özelleştirilecek şirketlerin seçimi ve varlık değerlemesinin yapılacağı yöntem üzerineydi.

⁹⁹ Stanislaw Wellisz, "Poland Under Solidarity Rule." *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5, Number 4, Fall 1991, s. 216.

¹⁰⁰ Barbara Blaszczyk and Manek Dobrowski, "The Privatization Process in Poland." *Privatization in the Transition Process Recent Experiences in Eastern Europe*, Unctad: United Nations Publications, 1993, s. 86.

Diğer bir tartışma nedeni de şirketlerin özelleştirilmesinde kullanılacak yöntemle ilgiliydi. Özellikle özelleştirmede dört yöntem üzerinde tartışmalar yoğunlaşmıştı.

1. Sermaye piyasası yardımıyla özelleştirme. Bu yöntemde devlet mülkiyetindeki şirketlerinin anonim şirketlere dönüştürülüp halka arz yoluyla özelleştirilmesini kapsamaktaydı.
2. Çalışanların hissedarlaştırılması yoluyla özelleştirme. Bu özelleştirme yöntemi devlet varlıklarının tüm vatandaşlara ait olduğu fikrinden kaynaklanmaktaydı. 1989 yılı sonları ve 1990 yılı başlarında özelleştirmede yöntem olarak çalışanların sahipliği üzerinde durulmaktaydı. Bu argümana göre çalışanlara satılması iş gücünü pozitif yönde etkileyecek ve verimliliği artıracak bir etken olarak görülüyordu. Ayrıca yöneticiler ve işçiler arasındaki anlaşmazlığı azaltacağına inanılıyordu.
3. Vatandaşların sahipliği yoluyla özelleştirme. Bu yöntemde vatandaşlara devlet varlıklarını eşit şekilde bedava ya da uzun vadeli ucuz krediler kullanılarak dağıtılması.
4. Kurumsal yatırımcılar yoluyla özelleştirme. Kurumsal yatırımcılar olarak sigorta şirketleri, bankalar, yatırım fonları, emeklilik fonları ve diğer kurumsal yatırımcılar aracılığıyla özelleştirme sürecinin hızlandırılacağı iddia edilmekteydi. Bu kurumsal yatırımcıları büyük oranda devlet mülkiyetindeki bankalar ve fonlar oluşturuyordu.

Yapılan diğer bir tartışma da özelleştirme hızı üzerinedir. Sachs'a göre (1991) özelleştirmeler mümkün olan en hızlı bir biçimde yapılması gerekliydi. Yapısal ve piyasa reformları hızlı bir şekilde gerçekleştirilmek isteniyorsa mülkiyet yapısı hızlı bir şekilde değiştirilmesi gerekliydi. Lewandowski ve Szomburga (1990) göre de politik anlamda, hızlı özelleştirme ile demokratik sistemin ve piyasa ekonomisinin gelişmesine yardımcı olan orta sınıfın yeniden ortaya çıkmasına neden olabilir.¹⁰¹

¹⁰¹ Blaszczyk and Dabrowski, 1993, s. 93.

Özelleştirmelerde yabancı sermayeye varlıkların ucuz satılacağı ve ülkenin peşkeş çekileceği konusunda tartışmalar yaşıyordu. Bu yüzden başa gelen hükümetler yabancı sermayenin ülkeye girişi karşısında tedirgin ve çekimser kaldılar.¹⁰²

3.1.2 Özelleştirme Yöntemleri

Mülkiyet sahipliğinin değiştirilmesi sürecinde, en önemli iki çeşit değişim üzerinde duruluyordu. Mülkiyet yapısının tamamen değiştirilmesi ve kamu işletmelerinin piyasa sistemine dayalı ekonomik ve kurumsal yeniden yapılandırılmaları diğer bir adıyla ticarileşme.

Polonya’da diğer eski sosyalist ülkelerdeki gibi, özelleştirmeye etkin ekonomi ve politik demokrasiyi sağlamanın temel şartı olarak bakılmaktaydı. Özelleştirme politikasının en önemli amacı mülkiyet yapısının büyük oranda değiştirilmesiydi.

Dönüşümün ilk yıllarında kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesinde üç ana yöntem üzerinde durulmaktaydı: (1) sermaye özelleştirilmesi denilen, eski şirketleri Hazine mülkiyetine geçirip, yerli veya yabancı yatırımcılara bölümler halinde veya tamamen satılması; (2) kâr eden küçük şirketler tasfiye edilerek, özel kişilere ya da çalışanlara bölümler halinde veya tamamen satılması, eğer bu mümkün olmasa kiralama yöntemi kullanılarak özelleştirilmesi; (3) zarar eden işletmelerin şirketler tarafından sunulan tatmin edici iyileşme programı olmadığı takdirde şirket varlıklarının piyasada satışı yoluyla özelleştirme uygulanacaktı.¹⁰³

Polonya’da özelleştirme ile ilgili ilk kapsamlı yasa 13 Temmuz 1990 yılında Kamu Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi adını taşıyan yasa çıkarılmıştı. Ekonomik gerekçeler ve dönüşüm süreci ile beraber kazanılan tecrübe ile eski yasanın yerine 30

¹⁰² Kalman Mizsei, “Polonya.” *Doğu Avrupa’da Özelleştirme: Alternatifler, Çıkarlar ve Yasalar*, Editored by Ervin Apathy, çev. Tarık Demirkan. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Nisan 1995, s. 42.

¹⁰³ Jan Mujzel, “Privatization in Poland: Its Achievements, Weaknesses and Dilemmas.” *Privatization in the Transition Process Recent Experiences in Eastern Europe*, Unctad: United Nations Publications, 1993, s. 125.

Ağustos 1996 yılında yeni özelleştirme yasası çıkartıldı. Aşağıdaki tabloda 1991–2002 yılları arasında kamu şirketlerinin özelleştirme yöntemleri gösterilmiştir.

Tablo 6. Polonya’da 1991–2002 Yılları Arasında Kamu Şirketlerinin Dönüşümü

| YIL | Dönüşüm altındaki Kamu Teşebbüsleri | | | | |
|------|-------------------------------------|---|------------------------------|--|---|
| | TOPLAM (3+5+6) | Ticarileştirerek Kamu Teşebbüslerinin Özelleştirilme Yasası, Ulusal Yatırım Fonları Yasası, Kamu Teşebbüslerinin Ticarileştirilmesi ve Özelleştirilmesi Yasası Kapsamında Olanlar | | Doğrudan Satış Kamu Teşebbüslerinin Özelleştirilme Yasası 37.bendi, Kamu Teşebbüslerinin Ticarileştirilmesi ve Özelleştirilmesi Yasası 39.bendi Kapsamında Olanlar | Tasfiye Kamu Teşebbü sleri Üzerine Yasanın 19.bendi |
| | | Toplam ²⁾ | Hisse/varlık satışı dâhil | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1991 | 1210 | 260 | 28 | 415 | 535 |
| 1992 | 2029 | 480 | 51 | 696 | 853 |
| 1993 | 2498 | 527 | 98 | 892 | 1079 |
| 1994 | 2985 | 723 | 134 | 1023 | 1239 |
| 1995 | 3515 | 958 | 220 | 1174 | 1383 |
| 1996 | 3927 | 1076 | 787 | 1371 | 1480 |
| 1997 | 4358 ¹⁾ | 1254 ³⁾ | 845 | 1564 | 1540 |
| 1998 | 4655 | 1372 | 886 | 1699 | 1584 |
| 1999 | 4957 | 1469 | 912 | 1847 | 1641 |
| 2000 | 5216 | 1506 | 938 | 2012 | 1698 |
| 2001 | 5350 | 1515 | 970 | 2084 | 1751 |
| 2002 | 5450 | 1527 | 992 | 2128 | 1795 |

1) Mülkiyet Dönüşüm Bakanlığı tarafından Kamu Teşebbüslerinin Ticarileştirilmesi ve Özelleştirilmesi Yasasının III. Bölümüne dayanarak mülkiyeti Hazineye devredilen şirketler.

2) Kamu Teşebbüslerinin Ticarileştirilmesi ve Özelleştirilmesi Yasasının III. Bölümüne dayanarak kurulan Ulusal Yatırım Fonlarına bağlı şirketleri kapsamaktadır.

3) Diğer bakanlıklar tarafından kurulan ve mülkiyeti Hazineye devredilen 117 şirketi kapsamaktadır.

Kaynak: Polonya Hazine Bakanlığı

1990 ve 31 Aralık 2002'ye kadar olan dönemde, 5450 şirketin mülkiyetinde değişim gerçekleştirildi. 1527 şirket ticarileştirme yöntemi, 2128 şirkette doğrudan satış yöntemi ve 1795 şirket içinde tasfiye yöntemi kullanılarak özelleştirme yapıldı.

1990–2002 yılları arasında bazı sektörlerde: bankacılık, telekomünikasyon, ticaret ve hizmetlerde, demir dışı metallerde ve otomotiv, elektrik, çimento, sigara gibi bazı endüstri dallarında özelleştirme tamamlanmıştı.¹⁰⁴

3.1.2.1 Çalışanların Hissedarlaştırılması

Bu tez daha sosyalizmi anımsatan önerilerin gerçekleşme koşullarının gündemde olduğu dönemde popülerleşti. 1989'un ikinci yarısındaki siyasi gelişmeler işçi hisseleri konusuna ayrı bir güncellik getirdi. Mülkiyet biçimlerini bu yöntemle değiştirme konusu en çok Polonya'da meşhurdur. 1989 yılı sonbaharında ortaya çıkan siyasi durumda bu tezin dayanacağı sağlam bir temel vardı. Ama uzun siyasi mücadeleler sırasında kademeli olarak geri plana düştü ve 1990 yaz aylarında kabul edilen özelleştirme yasası, işçilerin hissedarlaştırılması konusuna sadece özelleştirme sürecinde yardımcı yöntem kullanılabileceği atfını yaptı.¹⁰⁵

Polonya'daki yasaya göre, özelleştirilecek olan işletmenin işçileri uygun fiyatla (değerinin yarısı kadar düşük fiyat üzerinden) ve en fazla işletme hisselerinin %20'sini satın alabilme imkânı veriyordu. Bu yüzde yirmilik oran daha sonraları yığınsal özelleştirme ile özelleştirilen devlet işletmelerinde de uygulandı.

Çalışanların hissedarlaştırılmasında en önemli tarafı finansman yönüydü. Çalışanların %20'lik peşin ödemeyi ve sonradan yapacakları ödemeleri, çalışanların tasarrufları yanında, uygun kredi koşullarıyla çeşitli kaynaklardan karşılanmaktaydı.

¹⁰⁴ The Ministry Of Treasury, *Privatization Program For Treasury Assets Until 2006*, Warsaw, November 2003, s. 6. www.msp.gov.pl Erişim tarihi:13.05.2005

¹⁰⁵ Mizsei, Orta ve Doğu Avrupa'da Özel Sektörün Yeniden Doğuşu, 1995, s. 31.

Bankalar ve banka dışı finansal araçlar yanında, şirketlerin kendi fonlarından ve bu iş için oluşturulan özel fonlardan çalışanların finansmanı karşılanıyordu.

Çalışanların hissedarlaştırılması yöntemi, kötü durumda olan ve daha fazla yeniden yapılandırma gereken sektörlerde, örneğin madencilik, metalürji ve enerji üretiminde uygulanmadı. Bu yöntem daha çok işçi sahipliğine ve katılımına müsait olan inşaat, ticaret ve hizmet sektörlerinde kullanıldı.¹⁰⁶

3.1.2.2 Ticarileştirerek Özelleştirme

Devlet mülkiyetindeki işletmelerin hazine mülkiyeti altında anonim şirket haline dönüştürülmesi Polonya’da ticarileştirme olarak bilinmektedir. Ticarileştirmenin esas amacı işletmelerin temel yapısını değiştirmektir. Ondan sonraki adım işçi konseylerinin yerini alan şirket sahiplerini temsil eden genel kurul ve eski yönetim yerini alan yönetim kurulu getirilmekteydi. Bu yasal değişiklikler, kamu işletmelerinin yasal yapısını sermaye şirketlerinin gerektirdiği şekle dönüştüreceği varsayılıyordu.¹⁰⁷

Endüstrideki ortalama şirketlerden daha fazla kârlılığı olan şirketler ticarileştirmede öncelikle kabul edilmekteydiler. Buna ilave olarak şirketlerin ekonomik ve finansal durumlarını gösteren daha ayrıntılı analizleri gerekiyordu. Bu belgeler Özelleştirme Bakanlığı (ÖB) tarafından kabul edilen bağımsız şirketler tarafından hazırlanması gerekmekteydi. Ticarileştirmeden sonra, ÖB şirketlere genel kurul üyelerini atayıp, ticaret siciline kayıtları yapılmaktaydı.

¹⁰⁶ Domenico Mario Nuti. “Employee Ownership in Polish Privatization.” *Privatization Surprises in Transition Economies: Employee-Ownership in Central and Eastern Europe*, Edited by Milica Uvalic and Daniel Vaughan-Whitehead. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1997, s. 173.

¹⁰⁷ Wladyslaw W. Jermakowicz, “Privatization and Foreign Investment in Poland, 1990–1993: Results, Problems and Lessons.” *Privatization and Foreign Investments in Eastern Europe*, Edited by Iliana Zloch-Christy. Westport: Praeger Publishing, 1995, s. 71.

Anonim şirketlere dönüştürülmüş eski şirketler üç yöntemden biri kullanılarak özelleştirilmesi gerçekleştirilmekteydi: halka arz, doğrudan satış, ya da yığınsal özelleştirme şeklinde.

Ticarileştirilen şirketlerin *doğrudan satış* yöntemi çoğunlukla kurumsal (yabancı ve yerli) alıcılara satılmaktaydı ve ÖB'lığı tarafından en etkin yöntem olarak kullanılmaktaydı. Doğrudan satışlarda alıcılar ÖB'lığıyla görüşerek belirledikleri değerlerden şirketin çoğunluk hisselerine sahip olabilmekteydiler (bazı defa %80 oranına kadar). Bu yöntemle özelleştirilen şirketler çok sayıda sektöre uygulandı: alkollü içkiler, kablo, çimento, hazır giyim, inşaat, elektronik ve telekomünikasyon, cam, makine gereçleri, mekanik ve elektrikli otomobil aksamaları, lastik, ayakkabı, enerji, boya ve vernik gibi Polonya ekonomisinin en cazip sektörlerinde uygulandı.

Halka arz yöntemi ÖB'lığı tarafında ticarileştirmede kullandığı diğer bir yöntemdi. Bu yöntem bazı defa İngiliz tipi özelleştirmesi olarak anılmaktaydı. En önemli rolü Polonya sermaye piyasasının gelişmesini sağlamaktı. Doğrudan satışlardan sonra özelleştirmeden sağlanan bütçe gelirleri içinde ikinci büyük kaynaktı.

Aralık 1990 yılında, göreceli başarılı olan orta ölçekteki ilk beş şirket, İngiliz modeline yakın bir modelle satışa sunulmuştu. Şirketlerin değerlerinin belirlenmesi ve ayrıntılı tarifname için yabancı finansal danışmanlar kullanıldı. 1991 Nisanında Varşova Menkul Kıymetler Borsası bu beş şirketin hisse senetleri ile çalışmaya başladı.¹⁰⁸

3.1.2.3 Tasfiye Yöntemiyle Özelleştirme

Tasfiye yöntemi ile özelleştirme adı yanlış yola sevk edebilir çünkü bu yolla özelleştirilen KİT'ler finansal olarak nispeten iyi ve güvenli durumdaydılar. Bu süreç altında belirlenmiş teşebbüs feshedilmekte ya da KİT'e dönüştürülmekteydi ve eski çalışanlar dış yatırımcıların katılımı ile veya onlarsız yeni şirkette işe başlamaktaydılar.

¹⁰⁸ Jermakowicz, 1995, s. 76.

Bu yeni şirket tasfiye edilmiş işletmenin bütün ya da bazı varlıkları üzerinde denetim sağlamaktaydı. Böylece kurulan yeni şirket kendini tümüyle ya da kısmi olarak satabilmekte, satılan varlıklarından elde edilen gelirler de şirket üzerinde kalmaktaydı. Şirket bu şekilde kendi değerini korumaktaydı.¹⁰⁹

Tasfiyeye giren KİT'te, işletme üzerinde tasfiye işini genel müdür yüklenmekteydi. Eğer işletme finansal darlık yüzünden tasfiye edilmeye başlanmışsa, tasfiye kurumları iflas sürecini başlatmaktaydılar. Bu örnek olay iflas nedeniyle tasfiye yöntemi göstermektedir. İşletme finansal olarak iyi halde ise, genel kurul, özelleştirmeyi takiben, işletmenin varlıkları KİT varlıklarına göre daha etkin ve daha iyi yönetileceği varsayımından hareket ederek işletmenin tasfiyesi yapılmaktaydı. Bu da özelleştirme yoluyla tasfiye yöntemine bir örneği teşkil etmektedir.

Deneyimden yoksun ve düşük motivasyonu olan profesyonel tasfiyeciler önemli rol oynamaktaydılar. KİT'lerin eski müdürleri genellikle tasfiyeci olarak hizmet vermekte ve çoğunlukla eski düşüncelerle ortaya çıkmaktaydılar. Bu düşünce elverişli değilse bile, şirketleri bir bütün olarak korumaya çalışmaktaydılar. Ayrıca kişisel olarak maliyetleri düşürme ya da gelirleri artırma sürecini hızlandırmaya çalışmamaktaydılar. Mülkiyet hakkını elde etmek için uzun, maliyetli yasal süreç gerekliydi ve finansal durumu zayıf olanların durumu bu uzun sürece el vermiyordu. Tasfiye edilen şirketlerin varlıkları açık artırma, kiralama ve birleşme yoluyla satılabilmekteydi.¹¹⁰

Açık artırmada, tasfiye edilen şirket varlıklarının satışı belirli bir fiyat üzerinden olması gerekliydi. Alıcılar genellikle şirket yöneticileri ve işçileri (veya işçi grubu) olmaktaydı. Bu şirketlerin satışını kolaylaştırmak için varlıklar için yapılan ödemelerde taksit kolaylıkları getirildi.

¹⁰⁹ Stanislaw Gomulka and Piotr Jasinski. "Privatization in Poland 1989–1993. Policies, Methods, and Results." *Privatization in Central and Eastern Europe*, New York: Longman Publishing, 1994, s. 229.

¹¹⁰ Jermakowicz, 1995, s. 79.

Kiralama yönteminde, diğer yatırımcıların katılımıyla beraber işletme yöneticileri ve işçilerine şirket varlıklarının transferine izin verilmekteydi. Yönetici ve işçileri, önceden belirlenmiş yıllık ücretlerine göre eski işletme sermayesinin en az %20 oranındaki sermayesine eşdeğer minimum hisseye sahip olunmasına olanak tanımaktaydı. Sonuç olarak kira kontratı yapılan varlıkların satın alınması durumunda, kira kontratının bittiği dönemden sonra varlıklar satın alan kişiye devredilmekteydi. Bu satın alma seçeneğine sadece Polonya vatandaşları katılabilmekteydi. Buna karşın daha sonraki dönemlerde Polonya vatandaşların yabancı ortak/yatırımcılarla işbirliği yapabilmekteydiler.¹¹¹

Yabancı yatırımcıların katılımına izin verildiği tek yöntem birleşme yöntemi idi. Yeni şirket mülkiyeti, Hazine ve özel ya da yabancı yatırımcı ortaklığında düzenlenmekteydi. Tasfiye edilen şirket varlıkları yeni şirkete Hazine hissesi gibi transfer ediliyordu. Bu yöntemle Hazinesin yerli veya yabancılarla ortak olması sağlanarak şirket çalışanlarına ya da diğer yatırımcılara Hazinesin elindeki hisselerle yatırım yapma imkânı tanınmıştı. Hazinesin elindeki hisselerle yapılan ödemeler ulusal bütçeye aktarılmaktaydı. İlk iki yöntemin daha etkin olarak kullanıldığı görülmektedir. Açık artırma sık sık iflas yoluyla özelleştirme durumlarında (%86,4); kiralama yöntemi de tasfiye yoluyla özelleştirme (%78,3) yönteminde kullanıldı.

İlk yıllardaki deneyimlere göre tasfiye yöntemiyle özelleştirme otoritelere basit ve pratik olarak gözükmekteydi. Fakat bu yöntemde bazı sorunları vardı. En önemli sorunu tasfiye sürecinde büyük sayıda gecikmeler yaşanmaktaydı. Özelleştirme süreci altı aydan başlayarak üç yıla kadar sürmekteydi. Gdansk'taki Piyasa Ekonomisi Araştırma Enstitüsü'nün yaptığı çalışmalara göre, ortalama tasfiye süreci planlanan zamandan dört kat daha uzun bir süre, iki-üç yıl kadar sürmekteydi.¹¹²

¹¹¹ Jermakowicz, 1995, s. 81.

¹¹² Barbara Blaszczyk, Grazyna Gierszewska, Michal Gorzynski, Tytus Kaminski, Wojciech Maliszewski, Richard Woodward and Aleksandar Zolnierski, "Privatization and Company Restructuring in Poland." *Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe: Lessons to be Learnt from Western Europe*, Edited by Ivan Major. Cheltenham: Edward Elgar, 1999, s. 305.

3.1.2.4 Yığınsal Özelleştirme

Polonya, piyasa ekonomisi için gerekli reformları düzenleyen ilk sosyalist ülkeler arasında olmasına rağmen, yığınsal özelleştirme programını en son uygulayan ülkeler arasındaydı. Programın temel ilkeleri 1992 yılının başlarında oluşturulmaya başlanmıştı.

1993 Nisanında uzun tartışmalar sonunda Ulusal Yatırım Fon'ları (UYF, National Investment Fund-NIF) yasası yürürlüğe girmişti. Bu yasa yığınsal özelleştirme programının temelini oluşturmaktaydı. Yasaya göre yetişkin tüm Polonya vatandaşı ulusal varlıkların hissesinden belirli fiyattan pay alabilmekteydi. UYF programı özelleştirme sürecini hızlandıracağı varsayılarak geliştirilmişti. Aynı zamanda özelleştirme öncesi şirketlerin yeniden yapılandırmalarını şart koşmaktaydı. 15 tane UYF oluşturularak 512 şirket bu programa dâhil edilmişti.¹¹³

UYF'ları Polonya yığınsal özelleştirme programının en önemli parçasıdır. UYF'lar tamamen Hazine mülkiyetinde olan KİT'lerin özelleştirilme sürecinde bu şirketlerin mülkiyetine sahip olmak isteyen vatandaşlar arasında aracılık rolünü üstlenmekteydi.¹¹⁴

18 yaşını dolduran, Polonya'da ikamet eden ve Polonya vatandaşı olan herkes hisse sertifikalarına ortalama yedi dolar ödeyerek sahip olabileme imkânı vardı. Sahip oldukları hisse sertifikalarını daha sonraları istedikleri UYF'u hisseleri ile değiştirmektedirler. Bu değiş tokuş işlemi yığınsal özelleştirme programının en önemli ayağını oluşturmaktaydı.

Kurulan 15 UYF'u anonim şirket şeklinde hareket etmekteydi. Genel kurul, denetleme kurulu ve yönetim kurullarına sahipti. UYF'larının yönetim kurulları çoğunlukla profesyonel yabancı kişiler ve finansal araçlardan oluşturulmaktaydı.

¹¹³ Blaszczyk ve arkadaşları, 1999, s. 305.

¹¹⁴ Wladyslaw Szyber, "Polish Mass Privatization Scheme: The Programme of National Investment Funds." *Journal of Economic Studies*, Volume 30, Number 3/4, 2003, s. 206.

Bununda en büyük nedeni profesyonel yabancıların deneyim ve bilgilerinden daha fazla yararlanılması ve şirketlerdeki yeniden yapılandırmalarını çağın gereklerine göre yapabilmeleriydi.

UYF'ları 512 şirketi kapsamaktaydı ve her şirketin hisseleri şu şekilde bölünmüştü;

- hisselerin %33'ü en büyük Ulusal Yatırım Fonuna
- hisselerin %27'si diğer Ulusal Yatırım Fonlarına
- hisselerin %15'i şirket çalışanlarına, ve
- hisselerin %25'i Hazineye.¹¹⁵

2006 yılı sonuna kadar, (1998 yılında başlamış olan) UYF programında bulunan şirketlerin Hazine'ye ait hisselerin satılması öngörülmektedir. Ticarileştirme ve Özelleştirme yasasına göre ve Bakanlar Kurulu kararıyla, Hazine UYF'ında sahip olduğu hisse senetlerini açık artırma yoluyla yerli ve yabancı yatırımlara satma olanağı bulunmaktadır. 2002 yılında bir UYF'undaki tüm hisselerin satışı yapılmıştı. 2003 yılı itibariyle Hazine'nin UYF'larında sahip olduğu hisse %4.71 oranında bulunmaktaydı.¹¹⁶

3.1.3 Polonya'da Yabancı Sermaye

İlk yabancı yatırımlar Polonya'da 1970'lerin sonunda Polonyalı göçmenler tarafından kurulan Polonia adındaki şirketlerdi. 1977 yılında ilk üç şirket kayda geçti. 1980'lerin sonuna doğru sayıları 45'e yükseldi. 1982 yılında tüm yabancılara küçük ölçekli şirket kurma imkânı tanınmıştı. 1985 yılında çıkarılan bir yasa ile anonim şirket kurma olanağı sağlanmıştı.¹¹⁷

¹¹⁵ Joanna Kruczalak-Jankowska and Kazimerz Kruczalak. "Polish Mass Privatisation Scheme: The Legal Framework." *Journal of Economic Studies*, Volume 30, Number 3/4, 2003, s. 253.

¹¹⁶ The Ministry Of Treasury, *Privatization Program For Treasury Assets Until 2006*, s. 51.

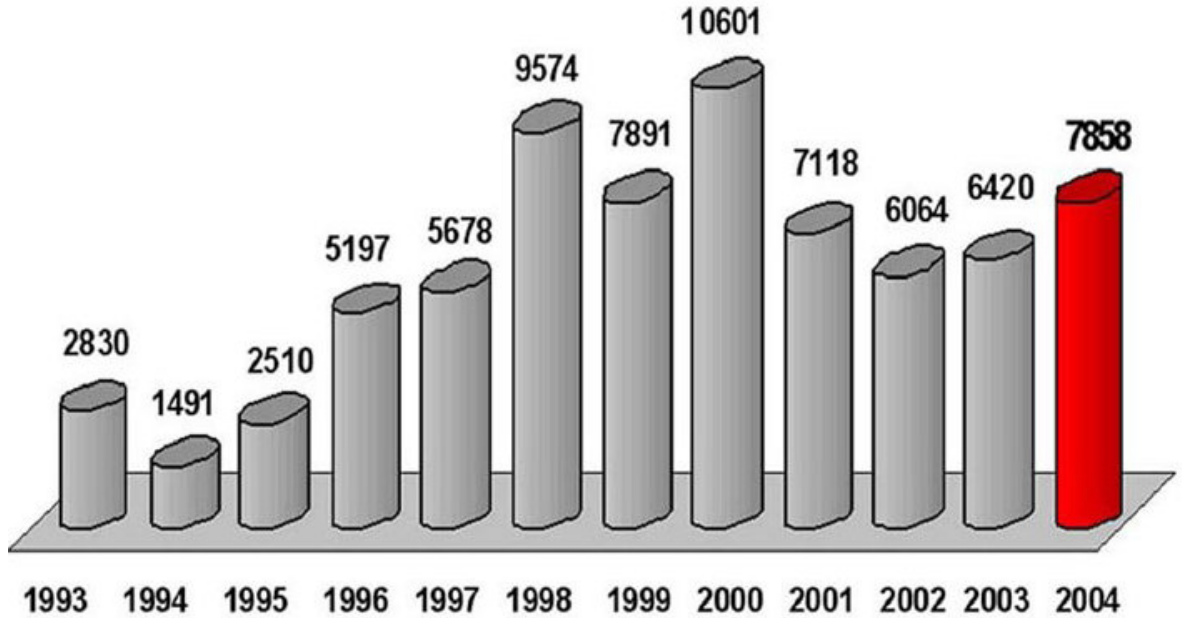
www.msp.gov.pl Erişim tarihi:13.05.2005

¹¹⁷ Blaszczyk and Dabrowski, 1993, s. 106.

Dönüşüm sürecinin ilk yıllarında politik ve ekonomik karışıklık yüzünden Polonya DYY'lerden çok küçük pay almaktaydı. Polonya Yabancı Sermaye Ajansının (PAIZ) verilerine göre 1990 yılında Polonya'ya giren DYY 100 milyon dolar ve 1991 yılında da 200 milyon dolar değerindeydi. İlk kez 1992 yılında yabancı yatırımlar 1 milyar dolar üzerine çıkarak 1,1 milyar dolara ulaşmıştı. O yıldan bu yana yabancı yatırımların miktarı bu düzeyin altına düşmedi ve Orta ve Doğu Avrupa bölgesinde rekor miktara ulaştı.¹¹⁸

2004 yılında Polonya'ya yatırım yapan yabancı sermaye miktarı 7.86 milyar \$ değerindeydi. Bu miktar 2003 yılına göre %23 oranında daha fazladır. 2004 yılı sonu itibariyle 84.48 milyar \$ yabancı sermaye stokuna ulaşılmış oldu. Polonya'da 2000 yılında giren yabancı sermaye rekor düzeyde gerçekleşerek 10.601 milyar \$ olmuştu. Bu miktara ulaşılmasının en önemli nedeni France Telekomun telekomünikasyon sektörüne yaptığı yatırımdan dolayı olmuştu.

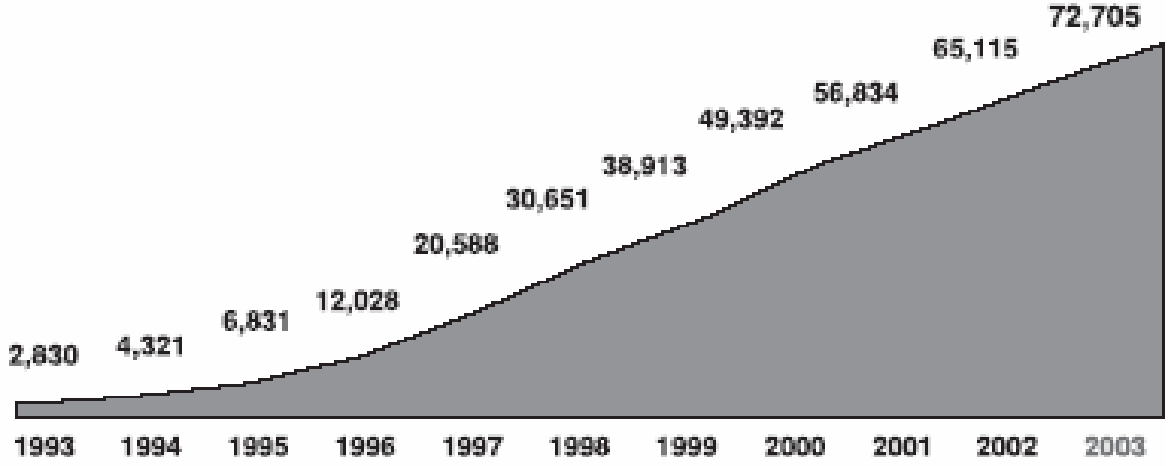
Şekil 3. 1993–2004 Yılları Arasında Polonya'ya Giren DYY'lar (milyar dolar)



Kaynak: PAIZ, *The List Of Major Foreign Investors in Poland*, 2004.

¹¹⁸ Mustafa Begün, *A Comparative Analysis of Foreign Direct Investments Policies of Turkey and Poland*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 2003, s. 56.

Şekil 4. Polonya'da 2003 Yılı İtibariyle DYY Stoku (milyar dolar)



Kaynak: PAIZ, *The List Of Major Foreign Investors in Poland, 2004.*

Polonya'da en çok yatırım yapan ülkeler sıralamasında Fransa, Hollanda, ABD, Almanya, İtalya ve İngiltere sıralanmaktadır. 2003 yılı sonu itibariyle OECD ülkeleri yabancı yatırımların %90'dan fazlasını gerçekleştirmektedir.

Tablo 7. 2004 Sonu İtibariyle Polonya'da DYY'ların Ülkelere Göre Dağılımı

| | ÜLKE | SERMAYE YATIRIKLARI Milyon \$ |
|----|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 1 | Fransa | 13,857.2 |
| 2 | Hollanda | 9,863.2 |
| 3 | A.B.D | 8,689.3 |
| 4 | Almanya | 8,414.7 |
| 5 | İtalya | 3,837.4 |
| 6 | İngiltere | 3,689.8 |
| 7 | Uluslararası | 3,161.5 |
| 8 | İsveç | 3,062.3 |
| 9 | Danimarka | 2,111.4 |
| 10 | Belçika | 2,048.1 |
| 11 | Rusya | 1,291.9 |
| 12 | Avusturya | 1,122.9 |
| 13 | Kıbrıs | 1,106.1 |
| 14 | İrlanda | 1,087.7 |
| 15 | İsviçre | 1,087.3 |
| 16 | Güney Kore | 965.8 |
| 17 | Yunanistan | 556.5 |
| 18 | Lüksemburg | 541.4 |
| 19 | Finlandiya | 479.2 |
| 20 | Portekiz | 423.4 |
| 27 | Türkiye | 100.1 |
| | 1 milyon \$ üzerindeki yatırımlar | 80,650 |
| | 1 milyon \$ altındaki yatırımlar | 3,830 |
| | TOPLAM | 84,480 |

Kaynak: PAIZ, *The List Of Major Foreign Investors in Poland, 2004.*

En fazla yatırım çeken sektörler ise sırasıyla %46'lık oranla imalat sektörüdür. Finansal aracılık hizmetleri sektörüne yapılan yatırım oranı %38'e ulaşmıştır. Telekomünikasyon, ticaret ve enerji sektörlerine de %5'er civarında yabancı sermaye yatırımı yapılmıştır.

Polonya’da en büyük yabancı yatırımcılara baktığımız zaman çokuluslu şirketler telekomünikasyon, bankacılık ve otomotiv sektöründe yoğunlaşmaktadır. France Telekom ve Vivendi (Fransa) telekomünikasyon sektöründe; HVB Group (Almanya), Citigroup (ABD), EBRD (Uluslararası), Unicredito Italiano (İtalya), Credit Agricole (Fransa), ING Group (Hollanda) bankacılık sektöründe; FIAT (İtalya), General Motors (ABD) ve Daewoo (Güney Kore) gibi şirketler otomotiv sektöründe faaliyet göstermektedirler.¹¹⁹

3.1.4 Yabancı Sermaye ve Özelleştirme İlişkisi

Dönüşüm başlangıç yıllarında yabancı yatırımcıların Polonya piyasasına girişleri sınırlı tutulmuştu. 1991 yılında çıkarılan yabancı sermaye yasasıyla, Polonya parlamentosu yerli ve yabancı yatırımlar için bazı düzenlemeler yapmıştı. Yabancı yatırımcılara uygulanan vergi oranları yerli yatırımcılara uygulanan düzeye getirilmişti.

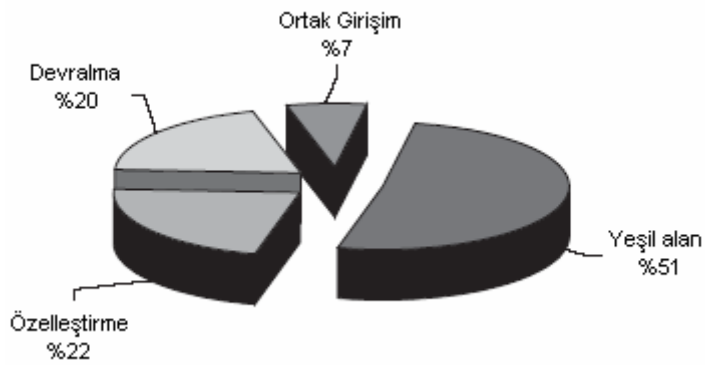
DYY’lar Polonya’da özelleştirme sürecinde önemli bir oynamıştır. DYY’ların özelleştirme sürecindeki önemini anlamak için yeni yatırımlara (greenfield investment) ve satın alınan kamu şirketlerinin oranına bakılması gerekmektedir. OECD’ye göre Çek Cumhuriyetinde %67, Macaristan’da %60 ve Polonya’da %37 oranında özelleştirilen şirketlere yabancılar doğrudan yatırım yapmayı tercih etmişlerdir. Yabancılar Polonya’da özelleştirmeye oranla yeni yatırımlara daha fazla yatırım yapmaktaydı. Polonya’da özelleştirme sürecinin yavaş sürdürülmesi yabancıların satın alımlar yerine yeni doğrudan yatırımlara yönelmesi neden olmaktadır. Büyük şirketlerin özelleştirilmesinde ticarileştirme ve tasfiye yöntemi kullanılmıştı. 1990–1997 yılları arasında ticarileştirme yöntemiyle satılan şirketlerin %48 kadarı yabancı yatırımcılar tarafından satın alınmıştı.¹²⁰

¹¹⁹ Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIZ), *The List Of Major Foreign Investors in Poland*, Warsaw, 2004, s. 9. www.paiz.gov.pl Erişim tarihi:20.05.2005

¹²⁰ Maria Romanowska, “Economic Growth and Foreign Direct Investment: The Polish Case.” *Entrepreneurship and Economic Transition in Central Europe*, Editor Jean-Paul Larcon. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998, s. 116.

Özellikle 2000 yılından sonra Polonya'ya gelen yabancı sermaye greenfield investment de denilen yeni alanlara yatırım yapmaktaydı. Şekil 5'te Polonya'ya 2003 yılında yabancı sermayenin yatırım yaptığı alanlar göstermektedir. 2003 yılında %51'i yeni yatırımlara, %22'si özelleştirmeye, %20'si devralma ve birleşmelere, %7'de ortak girişim olarak ülkeye doğrudan yabancı sermaye girişi olmuştur.¹²¹

Şekil 5. Polonya'da 2003 Yılında DYY Giriş Şekilleri



Kaynak: PAIZ, *The List Of Major Foreign Investors in Poland, 2004.*

3.2 Macaristan'da Özelleştirme Uygulamaları

Diğer Doğu Avrupa ülkelerine göre Macaristan'da özel sektörün geliştirilebilmesinin önündeki engeller daha erken dönemlerde kaldırıldı, ilk liberalizasyon özel ekonomik iş gruplarının kurulmasıyla 1981'de başlatıldı. Devlet işletmeleri 1986'dan itibaren hızla devlet idaresinden uzaklaşma sürecine girdiler ve bu süreç işletme özyönetim birimlerinin sayesinde (işletme konseyi, genel kurul) daha da derinleşti. 1989 yılı işletmelerin hukuki yapılanmaları ve mülki durumları anlamında bir dönüm noktası oldu. Siyasi gelişmelere bağlı olarak, sosyalist mülkiyet reformdan geçirilerek, işletmelerin şirketleştirilmesi sağlandı.

¹²¹ Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIZ), *The List Of Major Foreign Investment In Poland*, s. 4. www.paiz.gov.pl Erişim tarihi:20.05.2005

Ekonomik yapı değişikliğinde yeni yöntem olarak özelleştirme 1989 yılının ikinci yarısında gündeme geldi. Planlara göre bu yöntemin uygulanmaya alınmasıyla, merkezi bir özelleştirme politikası uygulanacak, görece gelişmiş kurumsallığa sahip özelleştirme sistemi yaratılacak (borsa, tahvil piyasası vb.) karar yetki hakkı işletmelerden hükümete geçecek, açık müracaatlarla satışlar yapılacak ve sonuçta özelleştirme bilinçli bir süreç izleyecekti.¹²²

3.2.1 Özelleştirme Yöntemleri

Macaristan özelleştirmede komşularınkine benzemeyen bir yol izlemiştir. Macaristan toplu özelleştirme programının yapılmadığı tek eski sosyalist ülkedir. Bunun yerine, İngiliz çerçevesinde kuruluşların tek tek özelleştirilmesi yöntemi benimsenmiş ve kural olarak alıcıların bedelin en azından bir kısmını nakit olarak ödemesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca yabancılara, özellikle stratejik yatırımcılara çeşitli kolaylıklar sağlanarak, ne faaliyet gösterecekleri sektör, ne yatırım yapacakları şirketin boyutu, ne de başka türlü kısıtlamalar getirilmiştir.

1990 yılı Mayıs ayı içinde Parlamento, özelleştirme yasasını çıkarmış ve bir Kamu Mülkiyet Ajansı (KMA) kurulmuştur. Bu yasa, tek tek özelleştirme yaklaşımını korumasının yanı sıra işçilerin çalıştıkları kurumların hisselerini almaları gibi tercihli sistemler de getirmiştir. Başlangıçta Macaristan Özelleştirme İdaresi'ne devredilen 2000'e yakın kamu mülkiyetindeki şirketten, 1997 yılı Nisan itibariyle kurumun elinde kalan şirket sayısı 457'dir. Bu şirketlerin 242'sinde kamu hisselerinin payı %50'nin altına düşmüş bulunmaktadır.

Telekomünikasyon, gaz dağıtımı, elektrik bankacılık ve sanayi sektörlerindeki devlet işletmelerin tamamı özelleştirilmiştir.¹²³ Yapılan özelleştirmeler sonunda özel sektörün GSMH'daki payı 1990 yılında %10'dan 2004 yılında yüzde 85'lere ulaşmıştır.

¹²² Istvan Csillag, "Macaristan." *Doğu Avrupa'da Özelleştirme: Alternatifler, Çıkarlar ve Yasalar*, Editored by Ervin Apathy, çev. Tarık Demirhan. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Nisan 1995, s. 93.

¹²³ Karabalık, 1998, s. 82.

3.2.1.1 Spontane Özelleştirme

Spontane özelleştirme özelleştirmenin özel bir yöntemi değildir, fakat içerdekilerin eski devlet mülkiyetini kendilerine tahsisini açıklamak için geliştirilmiş bir sözcüktür. Çoğunlukla eski komünist parti üyelerinin *nomenklaturaların* az ya da çok yasal davranışlarla eskiden yönettikleri şirketlerin (ya da bu şirketlerin en iyi kısımlarını) yeni sahipleri olarak tanımlanmaktadır. Bu tür davranışlar Macaristan'da yasalara uygun şekilde yapılmaktaydı.

Sosyalist rejim altındayken, ilk önce devlet işletmelerine daha fazla haklar verilmekteydi, işçi konseyleri yönetime daha fazla karışmaktaydılar ve hatta işletme müdürünü seçimine bile karışabilmekteydiler. Ondan sonra devlet işletmesi anonim şirkete dönüşmekteydi. Yöneticiler yeni yasayı kullanarak devlet işletmelerini bölerek, en iyi bölümünü sınırlı sorumluluk ya da ortak girişim şirketine dönüştürerek, kendilerinin ve kalifiye elemanların işlerini garanti altına alarak, şirketin mülkiyetini kendi üzerlerine geçiriyorlardı. Eski devlet işletmesinin zarar eden bölümlerini devlet mülkiyeti altında bırakmaktaydılar.¹²⁴

Şirketteki yöneticiler, özelleştirme yapılacak varlıkların açık artırma yoluyla (bu durumda mülkiyet ajansı müdahale edememekte) veya kendileri anlaşma yapmak kaydıyla (bu durumda da KMA anlaşmanın adil olmaması veya diğer başka nedenlerle özelleştirmeye müdahale edebilmekte) şirketin yerli veya yabancı yatırımlara satışına karar verebilmekteydiler.

Ciechocinska (1992) ve Mizsei (1992) göre bu çeşit özelleştirme yabancı sermayeyi çekmekteydi. Macaristan diğer Orta ve Doğu Avrupa ekonomilerine göre dönüşümün başlangıcında yabancı sermaye özellikle kişi başı yabancı sermayede daha başarılıydı.

¹²⁴ Lavigne, 1999, s. 177.

Satılan mülkiyetler açık artırma yerine yöneticilerin kişisel temasları yoluyla satılması özelleştirme sürecinde şeffaflık ve toplumsal kabul edilebilirlik açısından ters düşmekteydi.¹²⁵

3.2.1.2 Doğrudan Satış

Spontane özelleştirmeye gelen yoğun eleştiriler Macar hükümetinin kamu şirketlerini 1990 yılında kurulan Kamu Mülkiyeti Ajansı'na (KMA) devretmesine neden oldu. Macaristan'da yapılacak bütün özelleştirmeler artık ajansın onayını alması gerekiyordu. 1990 yılında söz verilen 20 şirketin halka arz yöntemiyle özelleştirilememesi, 1991 yılında özelleştirilmenin tek merkezden yapılmasına sebep oldu.

Hizmet ve perakende ticaret sektöründeki küçük işletmeler herkesin katılabileceği açık artırma yöntemiyle doğrudan satılmaktaydı ve bu süreç düzgün ilerlemekteydi. Macaristan'da büyük şirketlerin özelleştirilmesi yığınsal özelleştirme yerine satışları teker teker gerçekleştirilmekteydi.¹²⁶

3.2.1.3 Yabancı Sermaye Yoluyla Özelleştirme

Macaristan özelleştirmesinde yabancı sermayenin rolü çok büyüktü. Macaristan özelleştirme programı diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine göre özel olarak yabancı yatırımcıları hedeflemekteydi. Macaristan şirketlerin tek tek temeli üzerinde stratejik yatırımcılara satılmasında aktif politikalar yolunu izlemekteydi. Şirketlerin yeniden yapılanmalarından sonra, hükümet kamu işletmelerini yabancı alıcılara satılmasında aktif rol üstlenmişti. Ayrıca, Macaristan stratejik denilen sektörleri de diğer geçiş ülkelerine göre yabancı yatırımcılara çok daha erken dönemlerde açmıştı. 1991–1997 yılları arasında Macaristan'da yapılan özelleştirmelerin üçte ikisi yabancılar tarafından

¹²⁵ Welfens and Jasinski, 1994, s. 162.

¹²⁶ Bartłomiej Kaminski and Michelle Riboud, *Foreign Investment and Restructuring: The Evidence from Hungary*, Wasington D.C: World Bank Technical Paper No.453, March 2000, s. 7.

satın alınmıştı ki bu o dönemde devlet bütçesine 6,4 milyar \$ kadar katkı yapmıştı. Bu miktar o dönemde Macaristan'da yapılan DYY'ların %43'üne eşitti.

Macaristan şirketlerin özelleştirilmesinde yabancı yatırımcıların katılımlarına izin vererek en yüksek fiyatı verene şirketlerin satılması sürecini izlemekteydi. Bunun nedeni sadece yabancı tasarrufların ülkeye girişini sağlamak değil, aynı zamanda dış borçların ödenmesinde de önemli bir rol üstlenmişti. Ayrıca know-how transferi ve uluslararası iş alanında deneyimlerinden Macar şirketlerinin yararlanması sağlamıştır.¹²⁷

3.2.2 Yabancı Sermaye Yatırımları

Macaristan bölge ülkeleri arasında doğrudan yabancı yatırımları çeken başlıca ülkelerden biri olmuştur. Yabancı sermayeli yaklaşık 25000 firma Macaristan'da faaliyet göstermektedir. Ve yabancı sermayeli firmaların üretimi GSYİH içinde %32 paya sahiptir.

Yabancı yatırımı ülkeye çeken faktörlerden birisi girişimciye sağlanan 15 yıla kadar varan vergi indirimleridir. IMF, Macaristan'ın greenfield projeleri için vergi ve ithalat gümrük indirimleri açısından bölgede en fazla indirimi sağlayan ülke olduğunu belirtmiştir. 2004 yılı itibariyle kurumlar vergisi oranı %18'den %16'ya düşürülmüştür.¹²⁸

Macaristan aynı zamanda oldukça liberal bir yabancı sermaye politikası izlemektedir. Örneğin: yabancı yatırımlar için asgari yatırım miktarı şartı yoktur; yatırımcılar tarafından sahip olunacak sermaye yüzdesi konusunda bir sınırlama bulunmamaktadır; Macar vatandaşı olmayanlar yönetim kurulunda üye olabilmekte, yönetimde yer alabilmektedir; yabancı yatırımların tescilinde ayrı özel bir onay veya yasal işlem uygulanmamaktadır.

¹²⁷ Kaminski and Riboud, 2000, s. 11.

¹²⁸ Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK), *Macaristan Ülke Bülteni*, Mayıs 2005, s. 5.

Macaristan'a giren DYY miktarı 2003 sonunda kümülatif olarak 35.7 milyar doları bulmuştur. Kişi başına DYY miktarında Macaristan bölgede lider ülkedir. Yabancı sermaye hareketlerine bakıldığında aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, 1995'de 3,5 milyar euro civarındaki yabancı sermaye, 2001'de 1 milyar seviyesine düşmüş, 2003'te tekrar ivme kazanarak 1,4 milyar euroya yükselmiştir.

Tablo 8. Macaristan'da Yıllık Yabancı Sermaye Girişleri (milyon euro)

| 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1,142 | 2,039 | 966 | 3,576 | 1,497 | 1,653 | 1,302 | 1,592 | 1,519 | 1,098 | 1,281 | 1,494 |

Kaynak: DEİK, Macaristan Ülke Bülteni, Mayıs 2005.

Macaristan'a gelen doğrudan yabancı sermaye girişlerinde ilk dört ülke şunlardır; Almanya % 34'lük oranla ilk sırada, Hollanda % 15'lik oranla ikinci sırada, ABD % 9'luk Fransa'da % 6'luk oranla bu iki ülkeyi takip etmektedir.

Macaristan'a gelen DYY'ın %90'dan fazlası AB ülkeleri kaynaklıdır. İtalya, Belçika ve Japonya diğer yatırımcı ülkeler arasında sayılabilir. Yatırımlar özellikle imalat, inşaat, altyapı projeleri ve hizmetler sektörlerinde yoğunlaşmıştır. Kalifiye işgücünün yüksek olması ileri teknoloji alanında yatırımları Macaristan'a çekmektedir. DYY'ların yaklaşık %50'si imalat sektöründe yapılmıştır. İmalat sektörü içinde de özellikle otomotiv, yedek parça ve yan sanayi, kimya ve gıda endüstrileri, elektrik-elektronik makine ürünleri üretimi ve telekomünikasyon başı çekmiştir.¹²⁹

¹²⁹ DEİK, 2005, s. 9.

Tablo 9. Macaristan’da Yabancı Sermayenin Sektörel Dağılımı

| | |
|------------------------------------|------|
| İmalat | % 46 |
| Emlak, Hizmetler | % 12 |
| Ticaret ve Tamir | % 11 |
| Ulaşım, Telekom, Depolama ve Posta | % 10 |
| Finans | %10 |
| Enerji | % 5 |
| Diğer | % 6 |

Kaynak: DEİK, Macaristan Ülke Bülteni, Mayıs 2005.

Otomotiv sektöründe Audi, General Motors, Renault-Nissan gibi şirketler faaliyetlerini sürdürmektedirler. Alcoa, BAT, Avis, Exxon Mobil, GE ve IBM Macaristan’da finans merkezleri kuran yabancı firmalardan başlıcalarıdır. Birçok firma Macaristan’ı AR-GE merkezleri olarak belirlemiştir. Bunlar arasında Bosch, Electrolux, IBM, Siemens, Nokia, Philips ve Ericsson sayılabilir. Buna karşın yabancıların 1994 yılına kadar tarım arazisi satışı serbestken artan tepkiler yüzünden yabancıların tarım arazisi almaları yasaklanmıştır.

3.3 Çek Cumhuriyeti Özelleştirme Uygulamaları

Çekoslovakya’da Kasım 1989 tarihinde komünist yönetimin işbaşından uzaklaşmasına kadar özelleştirmeye dair konuşmak bile yasaktı. Bu konuda ilk kayda değer inceleme Çekoslovakya Bilimler Akademisi Ekonomi Enstitüsü tarafından 1989 yılı sonunda hazırlandı. Yapılan bu çalışma ekonominin yapısal durumunu ve buna bağlı olarak mülkiyet ilişkilerinin nasıl değiştirebileceği konusu da ele alınıyordu.¹³⁰

Çekoslovakya’da özelleştirme planlaması 1990 yılında, “kadife devrimin” hemen ardından sosyalist rejimin yerine geçen ulusal birlik hükümetinin 1990 Haziran’ında yapılacak özgür seçimlere hazırlaması sürecinde yapılan ekonomik reformlar sırasında gündeme gelmişti. Yeni hükümetin maliye bakanı Vaclav Klaus, mülkiyet sorununu

¹³⁰ Ervin Apathy, “Çek-Slovakya.” *Doğu Avrupa’da Özelleştirme: Alternatifler, Çıkarlar ve Yasalar*, Edited by Ervin Apathy, çev. Tarık Demirkan. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Nisan 1995, s. 73.

çözmek için bir ekip oluşturarak kamu işletmelerinin özel kişilere transferinin nasıl yapılacağı ve hangi yöntemlerin kullanılacağı üzerinde çalışmalar yapmaktaydı.

Çekoslovakya’da yapılan en önemli tartışmalar özelleştirmenin hızı ve yöntemleri ile ilgiliydi. Bir taraftan başbakan Valtr Komarek, özelleştirmenin aşamalı yapılması gerektiğini söylemekteydi. Komarek şirketlerin özelleştirilmeden önce daha rekabetçi bir hale getirmek için yeniden yapılandırılmaları ve varlığını sürdüremeyecek olan şirketlerin tasfiye edilmesi tezini savunmaktaydı. Ayrıca özelleştirmede yöntem olarak şirketlerin tek tek ve çalışanlara düşük fiyattan hisse satışından yanaydı.

Diğer taraftan maliye bakanı Klaus önderliğinde bir grup, özelleştirmenin hızlı bir biçimde ve kupon yöntemi kullanılarak yapılması gerektiği tezini savunmaktaydı. Klaus, aşamalı özelleştirme yerine hızlı özelleştirmeyi savunmasının en büyük nedeni kısa sürede büyük devlet işletmelerinin tekelliğini kırmak arzusundaydı ve spontane özelleştirme ile şirket yöneticilerinin yabancılara şirket varlıklarını ucuza satmasından endişe etmekteydi.¹³¹

3.3.1 Özelleştirme Yöntemleri

1989 yılında Çekoslovakya, sosyalist ülkeler arasında en küçük özel sektöre sahipti. İş gücünün sadece %1,2’sini istihdam etmekteydi ve aynı oranda milli gelire katkısı vardı. Çek özelleştirme programı sonucunda 1995 yılında üretim kapasitesinin %75 kadarı özel sektöre transfer edilmişti.

Çek Cumhuriyeti hükümeti özelleştirmede üç büyük program izlemekteydi: (1) mülkiyetin eski sahiplerine iadesi; (2) küçük ölçekli özelleştirme ve (3) büyük ölçekli (yığınsal) özelleştirme.¹³²

¹³¹ Orenstein, 2001, s. 101.

¹³² Jan Hanousek and Evzen Kocenda, “The Impact of Czech Mass Privatisation On Corporate Governance.” *Journal of Economic Studies*, Volume 30, Number 3/4, 2003, s. 278.

1.3.1.1 Mülkiyetin Eski Sahiplerine İadesi

Mülkiyetin geri iadesi, diğer adıyla yeniden özelleştirme yasası 1990 Ağustos ayında küçük ve büyük ölçekli özelleştirmeleri kapsayan yasadan önce çıktı. Bu yasa, genel olarak küçük ölçekli ve fiyatı düşük işyerlerini ele alarak (ticari mağazalar, zanaatkâr atölyeleri, değirmenler, konutlar) 1948 yılından sonra çıkarılan devletleştirme yasalarının ve kararlarının neden olduğu mülksüzleştirmelere bir çözüm getirmeyi ve bu yoldaki haksızlıkları gidermeyi amaçlıyordu.

1990 tarihli yasa, devletleştirmenin gerçekleştiği tarihte mülk sahibine para ödenmiş olsa bile tekrar bir tazminat ödenmesini gündeme getiriyordu. Bunun olabilmesi için mülk sahiplerinin 6 ay içinde, bir zamanlar kendilerinin olan mülkün işletme hakkını elinde tutan kuruma başvurarak kesin belgelerle mülkiyet hakkının kendine ait olduğunu kanıtlayabilirse, tazminat alma hakkına sahip oluyordu.

Zaman içinde yıkılan ya da yeni inşaatlar dolayısıyla eski biçimden tamamen uzaklaşan binalar için geçerli değildi. Bu durumlarda eski hak sahiplerinin talebi üzerine özelleştirme bakanlığı tazminat ödemekle yükümlüydü.¹³³

Mülkiyetin şimdiki sahibi ve eski sahibi arasında mülkiyetin geri iadesi süresince 200,000'den fazla tarımsal toprak ve 70,000 kadar da apartman dairesi eski sahiplerine iade edildi. En önemlisi ise endüstriyel mülkiyetin sahipleri, büyük şirketlerle birleştirilmiş mülklerinin yerine özelleştirme zamanında özelleştirilecek şirketin hisselerini alabilmekteydiler. Şirketin ilave hisselerini ayrıcalıklı şartlarda (genellikle defter değeri üzerinden ve diğer potansiyel alıcıların rekabet etmeden) satın alabilme imkânı tanınmıştı.¹³⁴

¹³³ Apathy, 1995, s. 82.

¹³⁴ Hanousek and Kocenda, 2003, s. 280.

3.3.1.2 Küçük Ölçekli Özelleştirme

25 Ekim 1990 tarihinde kabul edilen ve 1 Aralık 1990'da yürürlüğe giren Küçük özelleştirme yasası tüm ülke düzeyinde geçerliydi. Bu yasaya göre ağırlıklı olarak devlet işletmeleri, kamu kuruluşları ve belediyeler tarafından işletilen hizmet birimlerinin ve küçük ticarete yönelik birimlerin özelleştirilmesi söz konusuydu.

Küçük ölçekli özelleştirme denilen süreçte perakende mağazaları ve küçük işletmeler açık artırma ve doğrudan satış yoluyla özelleştirmeleri yapılmaktaydı. Açık artıma yapılan işletmelerin ilk turuna sadece Çek vatandaşı olanlar katılabilmekteydi. Eğer ilk turda bir sonuç çıkmazsa, bir sonraki turda Çek vatandaşı olmayanların da katılma hakkı vardı.

Satın alma tutarı gayrimenkul fiyatını da içermekteydi. İlan edilen fiyattan satın alma konusunda, söz konusu birimin işletme hakkını elinde tutan kişilere öncelik verilmekteydi. İhale sonunda satış işleminden gelen net gelir, satışı düzenleyen ilgili devlet kurumunun hesabına yazılmaktaydı.

Küçük özelleştirme uygulamaları Çek Cumhuriyeti devlet mülkiyet idaresi ve özelleştirmeyle ilgili yetkili bakanlık ve bu bakanlık tarafından oluşturulan yerel özelleştirme komisyonlarının yetkisi dâhilindeydi.¹³⁵

3.3.1.3 Büyük Ölçekli (Yığınsal) Özelleştirme

Çek Cumhuriyetinde en önemli özelleştirme programı büyük ölçekli özelleştirmeydi. Süreç 1991 Şubat'ında çıkarılan özelleştirme yasası ile başladı. Sahibine geri iade edilmeyen ve küçük ölçekli özelleştirme ile özelleştirilmeyen şirketleri kapsamaktaydı.

¹³⁵ Orenstein, 2001, s. 102.

Büyük ölçekli özelleştirme birkaç özelleştirme kombinasyonunu ihtiva etmekteydi: küçük işletmeler açık artırma ya da ihale yöntemiyle satılmakta; orta ölçekli işletmeler doğrudan satış ya da ihale yöntemiyle satılmaktaydı. Büyük işletmeler ise anonim şirketlere dönüştürülerek, hisseleri kupon özelleştirilmesi ile dağıtılmakta, nakit karşılığı satılmakta ya da belediyelere bedava transfer edilmekteydi.¹³⁶

İlk önce büyük ölçekli özelleştirme kapsamına alınan şirketlerin yeni kurulan Özelleştirme Bakanlığının kullanılacak özelleştirme yöntemi ile ilgili plana boyun eğmeleri istenmekteydi. Bu planlar, şirket hisselerinin ne oranlarda kuponlar ile değiş tokuş yapılabileceği, yatırımcılara nakit olarak doğrudan satılabileceği, belediyelere bedava verilebileceği, ileride açık artırma ile satılabileceği, eski sahibine geri iade için kullanılabileceği ya da hükümetin ellerine bırakılabileceğini açıkça belirtmesi gerekmekte idi. Buna karşın, özelleştirme ile ilgili şirketler de kendi planlarını önerebilmekteydiler.

Büyük ölçekli özelleştirme programında olan şirketlerde çoğunlukla hisselerin %50'si kuponlar ile değiştirilmesi yöntemi kullanıldı. Anonim şirkete dönüştürülen 3278 şirketten %56'ında 1849 şirkette kupon yöntemi kullanıldı.¹³⁷

3.3.1.4 Kupon (Voucher) Özelleştirilmesi

Kupon modeli yığınsal özelleştirmenin bir bölümü olarak geniş ve değişik özel alıcı gruplarına kamu varlıklarının transferini hızlı bir şekilde gerçekleştirmek için geliştirilmiş bir yöntemdi. Kupon özelleştirmenin birinci hedefi KİT'leri özelleştirerek piyasa ekonomisine geçişi en kısa sürede sağlamaktı. Kupon yöntemiyle yığınsal özelleştirme programı, belirli kamu işletmelerinin özelleştirilmesi iki aşamaya ayrılmıştı. Hisselerin belli bir oranı (%3–100 oranı arasında değişmekteydi) kuponlar aracılığıyla dağıtılması için tahsis edilmişti.¹³⁸

¹³⁶ Hanousek and Kocenda, 2003, s. 282.

¹³⁷ Orenstein, 2001, s. 102.

¹³⁸ Michal Mejstrik, "Privatization in the Czech Republic and Russia: The Voucher Model." *Privatization at the End of the Century*, editor Herbert Giersch, Springer: Egan-Sohmen Foundation, 1997, s. 203.

Kuponlu büyük ve orta ölçekli kamu şirketlerin özelleştirilmesi iki aşama ya da dalga halinde yapılmıştı. Kupon dağıtımından sonra geriye kalan hisseler plan çerçevesinde, doğrudan, açık artırma yoluyla satılması ve belediyelere transferi söz konusuydu.

18 yaşını doldurmuş ve Çek ve Slovak Cumhuriyetinde ikamet eden her Çek vatandaşı kupon alma hakkına sahip oluyordu. İsteyenler 1000 kupon bulunan bir pakete 1000 koruna (Kcs.), 35 dolar ödeyerek (1992 yılında ortalama işçinin bir haftalık maaşının biraz üstünde) bir bedel ödeyerek kuponları satın alabilmekteydiler. Bu kuponlar isme mahsus, devredilmesi yasak olan ve karşılığında sadece bu yolla özelleştirilen işletmelerin hisse senetleri satın almasına imkân vermektedir. Kupon sahipleri doğrudan, açık artırma yoluyla veya Özelleştirme Yatırım Fonları (ÖYF) aracılığı ile kuponlarını hisselerle dönüştürebilme seçeneğine sahiptiler.¹³⁹

ÖYF'ri kupon özelleştirilmesi sürecinde ortaya çıkan batıdaki yatırım fonlarına benzeyen özel finansal kuruluşları olarak finansal aracılık rollünü üstlenmekteydiler. Toplam 434 yasal kayıtlı ÖYF'leri özelleştirme sürecinde kuponların %72'ini çekmişti. Birinci dalga özelleştirmede kuponların %40'tan fazlası büyük ticari bankaların, tasarruf bankaların ve sigorta şirketlerinin kurdukları on fonda toplanmıştı.

Birinci dalga özelleştirme Aralık 1992'de tamamlanmıştı. 1 milyona yakın işçinin istihdam edildiği 1500'e yakın şirket kupon yöntemi kullanılarak özelleştirilmesi yapıldı. Birinci dalga özelleştirmeye 10,5 milyon vatandaştan 8,5 milyonu katılmıştı.

861 şirketi kapsayan ikinci dalga kupon özelleştirmesinde 6,2 milyon vatandaş kuponları satın almıştı. İkinci dalga özelleştirmede de birincisinde olduğu gibi aynı yol izlenmişti. ÖYF'leri yine özelleştirme sürecinde en önemli rolü üstlenmişti.¹⁴⁰

¹³⁹ Ira W. Lieberman, Andrew Ewing, Michal Mejstrik, Joyita Mukherjee and Peter Fidler. *Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: a Comparative Analysis*, Washington D.C: World Bank Studies of Economies in Transformation Paper No.16, 1995, s. 5.

¹⁴⁰ Lieberman, Ewing, Mejstrik, Mukherjee and Fidler. 1995, s. 7.

Çek Cumhuriyeti dünyada kupon açık artırmasını ilk defa düzenleyen ülke konumundaydı. Dağıtılan kuponlar ile sadece hisse senedi satın alınabilmekteydi. Hisse senetleri ihale usulü satılmakta ve bu ihalelerde para yerine kuponlar kullanılmaktaydı. Halka sunulan hisse senetleri aynı anda satışa çıkarılıyordu.¹⁴¹

Çek modelinde arz edilen hisseler için teklifler birkaç turdan oluşan, bilgisayar destekli merkezi bir sistemle eşzamanlı fiyat verme sürecini içermekteydi. Birinci dalga kupon (1491 şirketin) özelleştirmesinde süreç beş turda tamamlandı. Beş tur sonunda arz ve talep arasındaki denge sağlanmıştı, hisselerin %92,8'i satılmıştı. 861 şirketi kapsayan ikinci dalga özelleştirme altı tur sonunda benzer sonuçlarla 1994 yılı sonunda tamamlandı.¹⁴²

3.3.2 Çek Cumhuriyetinde Yabancı Sermaye

Çek Cumhuriyeti'nde ekonomik kriz ve yabancı sermaye ile ilgili düzenlemelerin yapılamamasından, ayrıca özelleştirmelere yabancıların katılımlarına engeller çıkarılmasından dolayı dönüşümün ilk yıllarında yeterince yabancı sermaye girişi olmamıştır. 1995 yılında çıkarılan yasayla yabancı sermaye ile ilgili düzenlemeler yapıldı.

Çek Cumhuriyetine 1993 yılında DYY'lar düşük bir düzeyde 0,9 milyar \$ iken, 1994 yılında 1.65 milyar \$ çıkmıştı. 1995 yılında özelleştirmenin etkisiyle DYY'lar 2.57 milyar \$ oldu. DYY'larda iki yıl görülen azalmadan sonra 2002 yılında rekor düzeye ulaşarak 8 milyar \$ üzerine çıkmıştı.¹⁴³

¹⁴¹ Apathy, 1995, s. 79.

¹⁴² S. David Young, "The Demand Side of Voucher Privatization in Central and Eastern Europe." *Between State and Market: Mass Privatization in Transition Economies*, Edited by Ira W. Lieberman, Stipan S. Nestor and Raj M. Desai with assistance of Carol Gabyzan. Washington D.C: World Bank Studies of Economies in Transformation Paper No.23, 1997, s. 46.

¹⁴³ Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), *Competing For FDI*, Washington D.C, December 2004, s. 13.

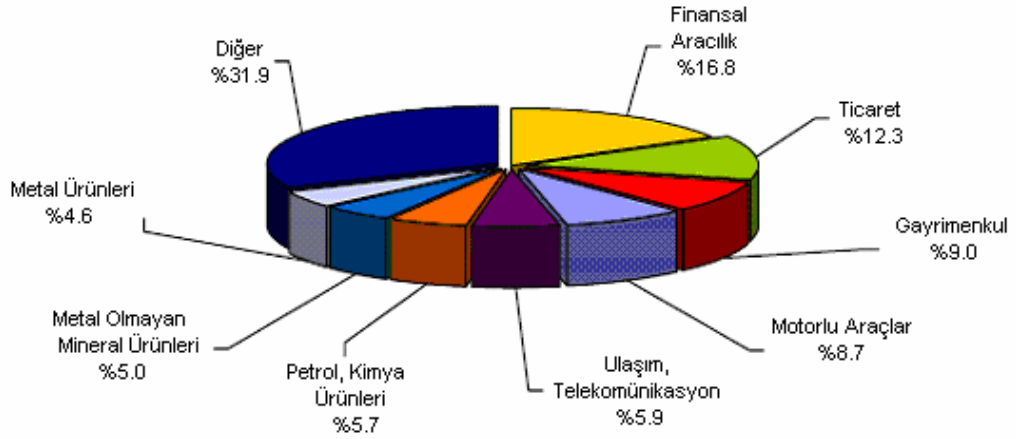
Tablo 10. Çek Cumhuriyetinde Yıllar İtibariyle DYY'lar (milyar dolar)

| 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 0.9 | 1.65 | 2.57 | 1.43 | 1.30 | 3.72 | 6.32 | 4.99 | 5.64 | 8.44 |

Kaynak: Çek Ulusal Bankası, 2003 Foreign Direct Investment, March 2005.

2003 sonu itibariyle Çek Cumhuriyeti'nde toplam DYY stoku 45 milyar \$ ulaşmıştı. Finansal aracılık ve sigorta hizmetleri yabancı yatırımları en büyük bölümünü yaklaşık olarak %17'sini kadar çekmiştir. DYY alanında ticaret %12,3 oran ile ikinci, gayrimenkul %9'luk oranla üçüncü sırada yer almaktadır.

Şekil 6. Çek Cumhuriyeti'nde 31 Aralık 2003 Sonu İtibariyle DYY'ların Ekonomik Faaliyetlere Göre Dağılımı

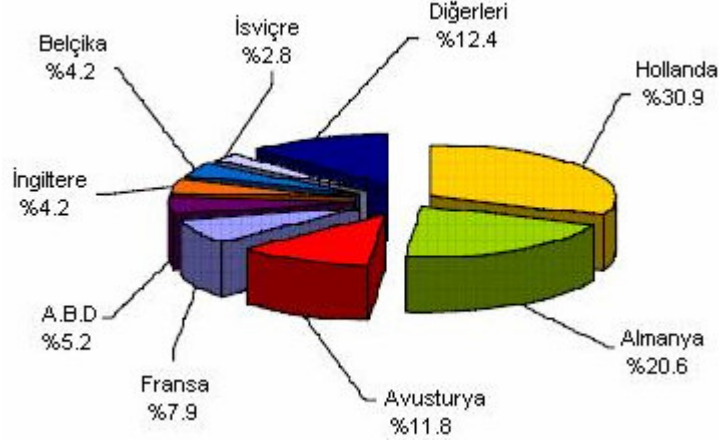


Kaynak: Çek Ulusal Bankası, 2003 Foreign Direct Investment, March 2005.

Çek Cumhuriyeti'ne Hollanda ve Almanya'dan en fazla doğrudan yatırımlar yapılmaktadır ki iki ülkeden gelen yatırımların toplamı toplam yatırımların %50'den fazlasını oluşturmaktadır. Diğer yıllara göre, Avusturya %12'lik oranla en fazla yatırım yapan üçüncü ülke konumuna gelmiştir. Ayrıca diğer büyük ölçekte yatırım yapan

ülkeler arasında Fransa, ABD, İngiltere, Belçika ve İsviçre de yer almaktadır. Çek Cumhuriyeti'ne toplam yatırımların %88'i AB ülkelerinden yapılmıştır.¹⁴⁴

Şekil 7. Çek Cumhuriyeti'nde Ülkelere Göre Yabancı Sermaye Dağılımı



Kaynak: Çek Ulusal Bankası, 2003 Foreign Direct Investment, March 2005.

Ülkeye gelen doğrudan yabancı sermaye yatırımının büyük bir bölümü (yabancı sermayenin %62'si) 250 kişiden fazla işçi çalıştıran büyük ölçekli yerli şirketlere yönelmektedir. Yabancı sermayenin %15'i 51-250 işçi çalıştıran şirketlere, %23'ü ise 50 işçiden daha az işçi çalıştıran şirketlere yönelmiştir. Yabancı yatırımcıların, yabancı mülkiyetinde bulunan 3900 şirkette kayıtlı sermayenin %70'inden fazlasında tamamen, %21'nde ise %50'yi aşan hisselerine sahip durumundalar.¹⁴⁵

3.3.3 Yabancı Sermayenin Özelleştirmedeki Yeri

Çek Cumhuriyeti Klaus döneminde uygulanan özelleştirmelerde Polonya ve Macaristan'a göre yabancı sermayeye daha fazla kısıtlamalar getirilmiştir. 1990'lı yıllarda süren Çek Cumhuriyeti'ne özel kupon yöntemine dayanan özelleştirme programında, kamu işletmelerin mülkiyeti genellikle Çek vatandaşlarına öncelik

¹⁴⁴ Ceska Narodni Banka (CNB), 2003 Foreign Direct Investment, March 2005, s. 5. www.cnb.cz

Erişim tarihi:05.06.2005

¹⁴⁵ CNB, 2005, s. 7. www.cnb.cz Erişim tarihi:05.06.2005

tanıyordu. 1997 yılında kabine değişikliğiyle beraber yeni hükümet yapılan özelleştirmelerde yabancı sermaye katılımını daha fazla desteklemekteydi.¹⁴⁶

2001–2003 yılları arasında telekomünikasyon ve enerji sektörlerinde yapılan büyük özelleştirmeler ve liberalizasyonlar nedeni ile yüksek miktarlarda yabancı sermaye girişine neden olmuştu.

3.4 Özelleştirme ve Yabancı Sermayenin Ülke Ekonomileri Üzerindeki Etkileri

Özelleştirme mikro ekonomik alanda önemli bir etkiye sahip olmakla beraber, şirketleri minimum maliyette üretim yapmaları yönünde eğilime götürür, sadece mikro ekonomik bazda değil fakat aynı zamanda büyük makroekonomik etkilere de sahiptir. Bu etkiler arz elastikiyetinin artmasına neden olur, ayrıca emek piyasasını da etkiler. Eski dönemdeki devlet kontrolüne göre şirketlerin özel sektör ve rekabetin bulunduğu piyasadaki hızlı değişimlere çabucak uyum sağlamasına neden olmaktadır.¹⁴⁷

3.4.1 Makro İktisadi Etkileri

Geçiş sürecini takiben, özelleştirme ile beraber ekonomide önemli ölçüde değişiklikler meydana geldi. 1989 yılında GSMH içinde %10 olan özel sektör payı 2000’li yıllara doğru %70’lerin üzerine çıktı. Sanayi üretiminin %65’ten fazlası özel sektör tarafından gerçekleştirilmekteydi.

Mülkiyet yapısının değişimiyle beraber, ekonominin fiziksel yapısında da önemli değişiklikler ortaya çıktı. 1990 yılında GSMH içinde dominant rolü oynayan sanayinin payı %50’lerden %30’ların altına geriledi. Ayrıca tarımsal üretimin %8 olan payı da %6’nın altına düştü.¹⁴⁸

¹⁴⁶ MIGA, 2004, s. 12.

¹⁴⁷ Welfens and Jasinski, 1994, s. 219.

¹⁴⁸ Blazszczyk ve arkadaşları, 1999, s. 315.

Yabancı yatırımlar bu üç ülkenin ekonomisinin yeniden yapılandırılmasında ve modernizasyonunda önemli bir rol üstlenmişlerdir. DYY'lar teknoloji transferi yardımıyla ekonominin etkin bir şekilde çalışmasına, dışa açılmasına ve dış dünyayla rekabet edebilme kabiliyetinin gelişmesine yardımcı olmuştur. DYY'lar ile arz tarafındaki üretim kapasitesinde artış sağlanırken, diğer taraftan da kısa dönemde ithalattın uzun dönemde de ihracattın artmasına neden olmuştur.

Özelleştirme ve DYY'lar bir bütün olarak ekonominin tüm piyasalarını etkilerken, özellikle büyümede ve emek piyasasında önemli etkileri olmuştur.¹⁴⁹

3.4.1.1 Büyüme

Özelleştirmenin büyüme üzerine doğrudan etkisi yoktu. Özelleştirmeler sayesinde mülkiyetin özel sektöre devredilmesi ve özel sektörün faaliyetine izin verilmesi, önünün açılması büyümeyi dolaylı yoldan etkilemişti. Özel sektör büyümenin lokomotifi olmuştur. Özel sektördeki katma değer artışı (%7 ila %27 arası) kamu sektörüne göre (%2'ler civarında) çok daha yüksek olmaktaydı.¹⁵⁰

Hızlı büyüyen ekonomiler (Polonya gibi) özelleştirmeyi yavaş bir şekilde uygulamışlardı. Sachs, Zinnes ve Eialt'ın (2000) yaptığı ekonometrik araştırmalarda, özelleştirmenin tek başına GSMH'yı arttıramayacağını, fakat özelleştirme ile beraber yapısal reformların uygulamaya sokulması durumunda özelleştirmenin GSMH üzerine pozitif etki yaptığını bulmuşlardı.¹⁵¹

DYY'ların üzerine geliştirilen teoriler, DYY'ların büyüme etkileri sorusuna kesin cevap verememektedir. Neoklasik büyüme modeline göre DYY'ların uzun dönem büyümeye etki etmediğini savunmaktadır. Neoklasiklere göre DYY'lar uzun dönem büyümeye sadece iki dışsal faktör yardımıyla etki edebilir: birisi teknolojik gelişme ve

¹⁴⁹ Welfens and Jasinski, 1994, s. 232.

¹⁵⁰ Blazszczyk ve arkadaşları, 1999, s. 316.

¹⁵¹ Svejnar, 2002, s. 15.

diğeri istihdam edilen emek miktarında değişme sağlanırsa. Buna göre yabancı yatırımlar ülkede teknoloji ve istihdam düzeyini artırırrsa büyüme üzerine etki yapabilir.

Dışsal büyüme teorisine göre, DYY'lar araştırma ve geliştirme (AR-GE) ile ya da beşeri sermaye yardımıyla büyüme oranlarına etki etmektedir. Değişik teorik okullar DYY'ların ekonomik büyüme üzerine değişik ve çeşitli etkileri olduğuna inanmaktadırlar. DYY'ların özel olarak büyümeye etkileri üzerine yapılan ampirik çalışmalar tartışmaya yol açan sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Birkaç ülkeyi kapsayan bazı araştırmalarda (Mello (1999), Crankovic and Linkey (2000), Lipsey (2000)) DYY ile büyüme arasında anlamlı/pozitif korelasyon bulunamamıştı. Borenstein, de Gregorio ve Lee'nin (1998) tek ülke rneği üzerinde yaptıkları araştırmalarda ülkenin beşeri sermaye düzeyi ve sermayeyi emme kapasitesine bağlı olarak DYY'ların büyüme üzerine pozitif etkisi olabileceğini kanıtlamışlardı.

Campos ve Kinoshita'nın (2002) geçiş ekonomileri için yaptıkları araştırmalar ile DYY'ların ekonomik büyüme üzerine anlamlı etki yaptıklarını desteklemekteydiler. Geçiş ekonomilerinde beşeri sermayenin kalitesi yatırımların büyümeye etkisinde en önemli etken gibi görünmekteydi.¹⁵²

Yabancı yatırımların  ülkenin ekonomik büyümesine etkileri üzerine yapılan ekonometrik analizlerle, DYY'lar ve büyümenin arasında pozitif korelasyonun var olduğunu doğrulamaktaydı. Bir dolarlık DYY'ın ardından GSMH bir dolardan fazla artmaktaydı ve DYY'larda %10'luk bir artışı GSMH'da %0.31'den fazla bir artış takip etmekteydi. Araştırmalar ayrıca ters açıdan ilişkiyi de göstermekteydi: GSMH artışı yabancı yatırıma olan talebi artırmaktaydı ve dinamizmin artmasına katkı yapmaktaydı. GSMH'da %1'lik bir artış DYY'larda ortalama %5'lik artış eşlik etmekteydi.¹⁵³

¹⁵² Sass, 2003, s. 6. www.pm.gov.hu Erişim tarihi:09.05.2005

¹⁵³ Romanowska, 1998, s. 115.

Tablo 11. Üç Ülkedeki Reel GSMH Artış Hızları

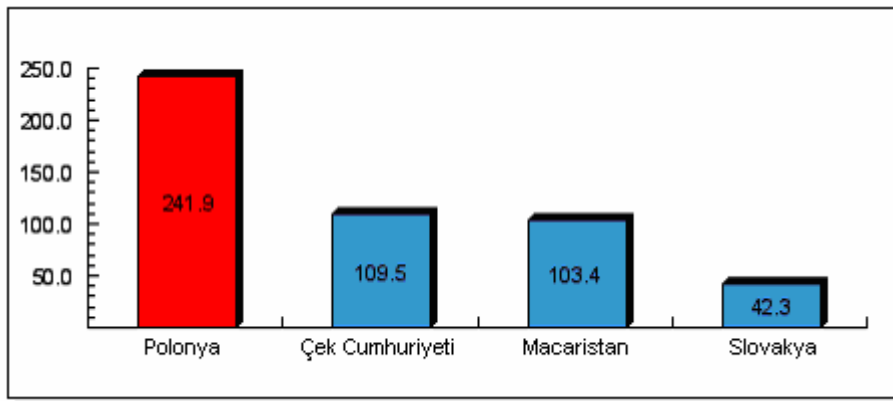
| Ülke | 1995-2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* | 2006* |
|-----------------|-----------|------|------|------|------|-------|-------|
| Çek Cumhuriyeti | 2.2 | 2.6 | 1.5 | 3.7 | 4.0 | 4.0 | 4.2 |
| Macaristan | 3.6 | 3.8 | 3.5 | 3.0 | 4.0 | 3.9 | 3.8 |
| Polonya | 5.4 | 1.0 | 1.4 | 3.8 | 5.3 | 4.4 | 4.5 |

Kaynak: OECD, *Economic Forecasts, Spring 2005*.

* Tahmini rakamlar

Tablo 11’de ülkelerin reel GSMH artış oranlarını göstermektedir. 2005 ve 2006 yılı tahmini rakamlar verilmiştir. Üç ülke arasında reel GSMH’da en büyük artış Polonya’da sağlanmıştır. Son iki yılda üç ülkede de reel GSMH artışı yüksek olmuştur. Polonya’da 2004 yılındaki %5,3’lük büyüme Euro bölgesinde (%1,3) ve AB içinde (%1,6) en yüksek büyüme oranlarına sahip. 2005 ve 2006 yılında da yüksek büyüme rakamları beklenmektedir.¹⁵⁴ Şekil 8’de Vişegrad Ülkeleri de denilen eski sosyalist ülkelerin 2004 yılındaki GSMH’larını milyar dolar bazında göstermektedir.

Şekil 8. 2004 Yılında GSMH (milyar dolar)



Kaynak: PAIZ, *Cost Effectiveness, 2005*.

¹⁵⁴ OECD, *Economic Forecasts Spring 2005*, s. 82. www.oecd.org Erişim tarihi:10.07.2005

3.4.1.2 İstihdam

Özelleştirme ile beraber yabancı sermayenin ekonominin tüm sektörlerine etkisi olmasına rağmen, emek piyasasına en fazla etki etmektedir. 1989 yılından sonra uygulanan ekonomik ve sosyal reformlar ulusal emek piyasasında hızlı değişmelere neden oldu. Ekonomik durgunlukla beraber, mülkiyet yapısının değişmesi ile geçmişten gelen gizli işsizliğin açık işsizliğe dönüşmesine sebep oldu. Buna karşın, 1970 ve 1980'lerde açık işsizlik bu ülkelerde mevcut değildi. Bu dönemde tam istihdamın sağlanmasına rağmen, emeğin kullanımında verimsiz sonuçlar elde ediliyordu. Uluslararası karşılaştırmalarda emek verimliliği batı ülkelerine göre çok düşük kalmaktaydı.¹⁵⁵

1990 yılların başında işsizliğin hızlı bir şekilde artmasında özelleştirmenin etkisi yanında en büyük etmen olarak KİT'lerin piyasa ekonomisine uyum sürecinde ve dışa açılma ile beraber rekabet güçlerini koruyabilmek amacıyla gereğinden fazla olanları kitlesel işten çıkarımların nedeni olarak görülmekteydi.

Diğer taraftan, kısa dönemde özelleştirme ve özel sektörün hızlı şekilde genişlemesi kamu sektörünün ayarlamaları karşısında işsizliğin dengelenmesinde kısmen katkıda bulunmaktaydı.

Özelleştirme kısa ve uzun dönemde işsizliğe değişik yönde etkilemektedir. Kısa dönemde işsizliğin artmasında uygulanan özelleştirme teknikleri nispeten küçük oranda katkıda bulundu. KİT'lerin halka arz ya da stratejik yatırımcılara satılması işsizliğin hızlı bir şekilde artmasına önemsiz oranda etki etmişti. Tasfiye yöntemiyle yapılan özelleştirmelerde işsizliğe etkisi daha belirsizdi. Bazı durumlarda yönetici-işçi satın alımlarında yeni şirketler işçi fazlalığını tutma eğilimindeydiler. Doğrudan satışlarda şirketin yeni sahipleri genellikle derhal çalışan sayısını azaltma yoluna gidiyordu.

¹⁵⁵ Bela Galgoczi, "Social Costs of the Transformation Process in the Visegrad Countries." *Frameworks for Industrial Policy in Central and Eastern Europe*, Edited by Briggita Widmaier and Wolfgang Potratz. Aldershot: Ashgate Publishing, 1999, s. 220.

Özelleştirmenin etkileri orta ve uzun dönemde konu ile ilgili bilgi eksikliğinden dolayı net ve açık değil. Orta dönemde halka arz yoluyla özelleştirilen KİT'lerde özelleştirme öncesi çalışan sayısını yaklaşık olarak %30 oranında azaltmışlardı. Ayrıca çalışanlar tarafından satın alınan şirketlerde de rekabet baskısı yüzünden işçi sayısının azaltılması yönünde olumlu bakmalarına neden oluyordu.¹⁵⁶

Tablo 12 Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya'da işsizlik oranlarını göstermektedir. İşsizlik oranı Polonya diğer ülkelere göre iki üç katına kadar çıkmaktadır.

Tablo 12. İşsizlik Oranları

| Ülke | 1995-2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* | 2006* |
|-----------------|-----------|------|------|------|------|-------|-------|
| Çek Cumhuriyeti | 6.0 | 8.0 | 7.3 | 7.8 | 8.3 | 8.3 | 8.2 |
| Macaristan | 8.4 | 5.6 | 5.6 | 5.8 | 5.9 | 6.3 | 6.2 |
| Polonya | 12.7 | 18.5 | 19.8 | 19.2 | 18.8 | 18.3 | 17.6 |

Kaynak: OECD, Economic Forecasts, Spring 2005.

* Tahmini rakamlar

Özelleştirme reel ücretlerin aşağıya doğru, DYY'larda yukarıya doğru baskı yapmasına neden olmaktadır.

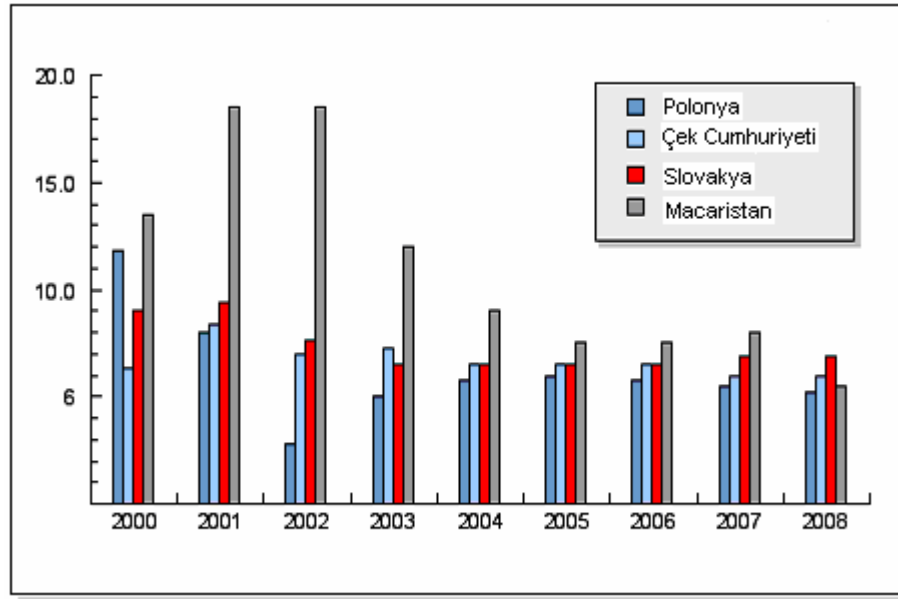
Tablo 13. Reel Olarak Emek Birim Maliyeti

| Ülke | 1995-2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* | 2006* |
|-----------------|-----------|------|------|------|------|-------|-------|
| Çek Cumhuriyeti | - | 0.3 | 3.4 | 0.9 | -2.7 | -1.4 | -1.1 |
| Macaristan | -3.0 | 2.6 | 0.0 | -0.1 | -0.9 | -1.2 | -0.9 |
| Polonya | -0.1 | 5.3 | -3.7 | -4.5 | -3.5 | -1.0 | -0.9 |

Kaynak: : OECD, Economic Forecasts, Spring 2005.

¹⁵⁶ Ryszard Rapacki, "Privatization and Distributional Equity in Poland." *Privatization and Equity*, Edited by V.V. Ramanadham. London: Routledge, 1995, s. 74.

Şekil 9. Vişegrad Ülkelerinde Ücret Artışları



Kaynak: PAIZ, *Cost Effectiveness*, 2005.

Polonya’da işsizlik oranının yüksek olması diğer iki ülkeye göre emek maliyetinin daha düşük olmasını sağlamaktadır. Bu nedenden dolayı Polonya’da yabancı sermaye diğer iki ülkeye göre daha fazla yatırım yapmaktadır. PAIZ’in yaptığı araştırmalara göre yabancı yatırımcıların %90’ı Polonya’yı tercih etmesinin nedenini düşük emek maliyeti olarak açıklamaktadır.¹⁵⁷

3.4.1.3 Gelir Dağılımı

Sistemik değişimin başında uygulanan şok terapi yöntemi, kısa dönemde yaşam standartlarında dramatik bir düşüş yaşanmasına neden oldu. Reel ücretlerin düşmesi ve işsizliğin artması gelirleri %40 oranında düşürmüştü. Reel ücretlerin düşmesi reel tasarruf oranlarının düşmesi ile sonuçlandı.¹⁵⁸ Dönüşümün ilk yıllarında ekonomilerde süren hiper enflasyonla birlikte nüfusun çoğunluğunda reel servetlerinde düşüş meydana

¹⁵⁷ PAIZ, *Cost Effectiveness*, 2005, s. 3. www.paiz.gov.pl Erişim tarihi:20.05.2005

¹⁵⁸ Rapacki, 1995, s. 75.

gelmişti. Çalışanların tasarruf oranları artmasına rağmen, işsizlik düzeyinde büyük artışların olması toplam tasarruf düzeyinde düşüşü ortaya çıkarmıştı.¹⁵⁹

1989 sonrası eski Sovyet ve eski sosyalist ülke piyasalarına çalışan şirketlerde, sanayi içinde payı azalan ağır sanayi, madencilik sektöründe, vasıfsız işçilerin çalıştığı sektörler en fazla kaybeden gruplar arasındaydı.

Diğer taraftan finansal hizmetler sektöründe, gayrimenkul sektöründe, yabancılarla ortak girişimde bulunanlar, kalifiye elemanlar daha yüksek gelire sahip olduklarından dolayı diğerlerine göre önemli oranlarda gelir artışı sağlamaktaydılar. Bu durum da gelir dağılımına etki yapmaktaydı.¹⁶⁰

Tablo 14. Gelir Dağılımı: Gini Katsayısı

| Ülke | 1980'lerin Sonunda | | 1990'ların Başında | | 1990'ların Sonunda | |
|-----------------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|
| | Yıl | Gini | Yıl | Gini | Yıl | Gini |
| Çek Cumhuriyeti | 1988 | 20.0 | 1992 | 23.0 | 1998 | 26.0 |
| Macaristan | 1987 | 24.4 | 1992 | 26.0 | 1999 | 25.3 |
| Polonya | 1987 | 25.0 | 1993 | 29.8 | 1999 | 32.7 |

Kaynak: Svejnar, Transition Economies: Performance and Challenges, 2002.

Gini katsayısı ile belirtilen gelir dağılımı verisi Tablo 14'te özetlenmiştir. Sosyalist dönemde ülkeler yüksek derecede eşitlikçi gelir dağılımına sahiptiler. 1980'lerin sonunda gelir dağılımı Gini katsayısına göre 20 ila 25 arasındaydı. 1990'lı yıllar boyunca eşitsizlik artmışsa da Gini katsayısı 26–32,7 arasına ulaşmıştı. Bu katsayılar kapitalist ekonomilerde gelir dağılımında oldukça adaletli olan İsveç ile oldukça adaletsiz gelir dağılımı sahip olan ABD arasında bir yere yerleşmektedir.¹⁶¹ Oldukça eşitlikçi olan gelir dağılımı yapısı sosyal güvenlik açısından kaynaklanmaktaydı.

¹⁵⁹ Welfens and Jasinski, 1994, s. 220.

¹⁶⁰ Rapacki, 1995, s. 78.

¹⁶¹ Svejnar, 2002, s. 20.

3.4.2 Finansal Sektörün Gelişmesi

Orta Avrupa'daki geçiş ekonomileri dönüşüm sürecinin başlamasıyla birlikte liberalizasyonu, üretim ve finans dışı hizmet sektörlerinde özel sektörün genişlemesini sağlayan reformları hızlı bir şekilde gerçekleştirmişti. Buna karşın, finansal piyasalarda liberalizasyon ve düzenlemeler aşamalı olmuştu.

Bankacılık sektöründe ilk reformlar monobank ta denilen tek banka sistemini iki yöntem kullanılarak yıkmak için yapılan düzenlemeler idi: (i) merkez bankası sadece para politikalarını idare edecekti ve (ii) kamu mülkiyetindeki ticari bankalar mevduat, borç verme ve diğer ticari banka aktivitelerinden sorumlu olmuşlardı. İlk olarak tek banka sistemini yıkan reformlar Yugoslavya'da 1971 yılında uygulanmıştı. Bunu Macaristan 1987, Polonya 1989 ve Çekoslovakya 1990 yıllarında takip etmişlerdi.¹⁶²

1 Ocak 1990 yılında Çekoslovakya'da tek banka sistemi yerine iki yeni banka kurularak Çekoslovakya Ulusal Bankasının ticari işlemlerini devraldılar. 1991 yılında dış ticaret ve döviz kuru üzerinde tekel olan Çekoslovakya Ticaret Bankası kuruldu.

Macaristan'da 1987'den önce Macaristan Ulusal Bankası merkez bankacılığı yanında ticari faaliyetleri de (tasarruf, kredi, dış ticaret) üstlenmişti. 1987'de merkez bankasının yanında üçü ticari ikisi de uzman banka olmak üzere beş banka kurulmuştu.

Polonya'da 1989 yılında yapılan reformlar Ulusal Bankanın ticari fonksiyonları üzerinde yoğunlaşmıştı. 1980'lerin başında ulusal bankadan ayrı olarak tarımcılık, döviz tevdiatı ve döviz kuru ve ticaret ile uğraşan bankalar kurulmuştu. 1987 yılında ihracat finansmanı ve yerli para cinsinden tasarruf mevduatı kabul eden iki banka daha kurulmuştu. Kurulan bu beş banka uzman banka statüsünde faaliyet göstermekteydi.

¹⁶² Michael S. Borish, Wei Ding and Michel Noel. *On the Road to EU Accession: Financial Sector Development in Central Europe*, Washington D.C: World Bank Discussion Papers No.345, 1996, s. 5.

1989 yılında ise monobankın ticari faaliyetlerini düzenleyen yasa çıkarılarak bölgesel dokuz yeni ticari bankanın kurulmasına olanak sağlandı.

Dönüşümün ilk yıllarında devlet bankalarının %70'ten fazla olan toplam varlık, toplam kredi ve toplam mevduat oranları, liberalizasyon, özelleştirme ve yabancı girişlerinin serbest bırakılması ile devlet bankalarının payı azalırken, özel bankacılığın bankacılık içindeki payının artmasına neden oldu. Bankacılık sektörünün özelleştirilmesinde politik uzlaşmanın sağlanamamasından, bankaların finansal ve yapısal sorunlarının bulunması nedeni ile potansiyel alıcılar isteksiz davranmaktaydılar. Ayrıca hükümetler bankacılık sektörünün özelleştirilmesi konusunu da ağırdan almaktaydılar.

Macaristan diğer sektörlerde olduğu gibi yabancı yatırımcılara bankacılık özelleştirilmesinde hiçbir kısıtlama getirmemişti. Sektör 1989 yılında yabancı bankalara, ortak girişimlere ve yeni özel bankalara açılmıştı. Polonya diğerlerine göre aşamalı ve sınırlı bir şekilde bankacılık sektöründe özelleştirmeye gitti. Bu üç ülkede bankalar genellikle kısmi özelleştirmelere tabi tutulmaktaydılar.¹⁶³

Tablo 15. Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya'da Yabancı Banka Sayısı

| Ülke | 1994 | | 2002 | |
|-----------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|
| | Banka Sayısı | Yabancı Sahipliği | Banka Sayısı | Yabancı Sahipliği |
| Çek Cumhuriyeti | 43 | 17 | 38 | 30 |
| Macaristan | 55 | 13 | 40 | 16 |
| Polonya | 82 | 11 | 74 | 47 |

Kaynak: Dünya Bankası

Son beş yılda özellikle Macaristan bankacılık sektörünü etkin bir şekilde özelleştirdi ve büyük çoğunluğu yabancı yatırımcılar tarafından kontrol edilmektedir. Polonya ve Çek Cumhuriyeti de aynı yolu izlemekte. Özellikle Çek Cumhuriyeti'nde

¹⁶³ Borish, Ding and Noel, 1996, s. 23.

banka sahipliğindeki ÖYF'ları diğer sektörlerin özelleştirilmesinde büyük rol oynamaktalar. Bu durum ÖYF'larının ve hisseleri bulunduğu şirketlerde sahiplik sorununa neden oluyordu. Üç ülkede finansal hizmet sektöründe bankaların sigorta, menkul kıymet aracılığı, emekli fonları ve diğer finansal operasyonları yürüten şirketlerde büyük oranlarda hisseleri bulunmaktadır.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Paul J. Siegelbaum, Khaled Sherif, Michael Borish and George Clarke, *Structural Adjustment in the Transition: Case Studies from Albania, Azerbaijan, Kyrgyz Republic and Moldova*, Washington D.C: World Bank Discussion Paper No.429, 2002, s. 140.

SONUÇ

Özelleştirmenin gerisinde, üretimle ilgili tercihler ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamada özel sektörün kamu sektörüne göre daha başarılı olduğu iddiası vardır. Kâr motifi ile üretim faaliyetini gerçekleştiren özel teşebbüs, yönetim anlayışı, teknolojik değişikliklere ayak uydurma ve yeniliklere açık olma, sahip olduğu dinamizm ve iktisadi faaliyetin sonuçlarından doğrudan kendisinin etkilenmesi sebeplerine bağlı olarak daha rasyonel hareket etmektedir. Özel sektörün etkin kaynak kullanımını sağlayan diğer unsur ise, iktisadi faaliyetleri ile ilgili kararlarda piyasa mekanizmasının göstergelerini esas alması, üretim faaliyetlerini arz ve talep şartlarına bağlı olarak gerçekleştirmesi ve piyasa faktörlerine duyarlı davranmasıdır. Özelleştirme ile beraber yasal ve kurumsal düzenlemelerinin yapılması ile serbest piyasa ortamını yaratılarak ekonominin rekabet gücünün artması sağlanacaktır. Rekabete dayanan piyasa mekanizmasının iktisadi problemlerin çözümünde daha başarılı olduğu ve etkin kaynak kullanımını gerçekleştirdiği inancı ile iktisadi organizasyonun işleyişinde bu piyasa şekli hâkim kılınmak istenmektedir. Özelleştirme de bu amaçla kullanılmaktadır.

Özelleştirmenin temel iktisadi amaçlarının yanında başka amaçlarında ortaya çıkması özelleştirme hedefini genişletmiştir. Bu amaçlar arasında, kaynak kullanımında etkinlik sağlamak, piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak, tekelleşmeyi ortadan kaldırmak, döviz geliri sağlamak, KİT'lerde gizli işsizliği önlemek gibi iktisadi amaçlarla devlete gelir sağlamak, KİT'lerin borç yükünden kurtulmak, vergi yapısını değiştirmek gibi mali amaçlarda vardır. İdeolojik ve siyasi olarak da devleti küçültmek asli fonksiyonlarına döndürmek, demokratikleşmeyi sağlamak gibi amaçlar söz konusudur.

Özelleştirme uygulamalarında değişik yöntemler kullanılmaktadır. Bazı uygulamalar, özelleştirilecek olan iktisadi birimlerinin mülkiyetini ve yönetimini özel sektöre devretmekte, bazı uygulamalarda kamuya ait olan her türlü iktisadi, faaliyet alanının özel sektöre açılması ve devlet tekelinin ortadan kaldırılmasına yönelik

olmaktadır. Bu tip özelleştirme yasal ve kurumsal serbestleştirme, imtiyaz devri, kupon uygulaması, yönetim devri, kiralama, gelir ortaklığı senedi çıkarılması, çalışanlara satış gibi uygulamaları içermektedir.

1970’li yıllarda petrol krizlerinin stagflasyon ile beraber yaşanması ülkelerde özellikle de gelişmiş ülkeler de kamunun ekonomideki payının azaltılmasına neden oldu. Devlet girişimciliğinin olduğu mal ve hizmet sektörlerinde kamu işletmelerinin özelleştirme ile elden çıkarılması, özel sektöre transferi ile söz konusuydu.

Özelleştirme, günümüzde dünyanın önde gelen sanayileşmiş ve gelişmiş ülkeleri de dâhil olmak üzere gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin temel ekonomi politikalarında yer almıştır. Dünyada ilk kapsamlı özelleştirme uygulaması 1979 yılında İngiltere’de Thatcher hükümeti döneminde başlamıştır. Daha sonra sanayileşmiş ülkelerden ABD, Fransa, İtalya, Almanya, Japonya ve İspanya’da özelleştirme uygulamalarına gidilmiştir. Latin Amerika’da Şili, Arjantin, Brezilya ve Meksika özelleştirme konusunda küçümsenemeyecek ilerlemeler kat etmişlerdir.

1980’lerde, özelleştirme Batı ülkelerinde özellikle de İngiltere ve ABD’de ekonomik ve politik tartışmaların en önemli konusuydu. 1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasından sonra özelleştirme eski sosyalist ülkelerinde birinci gündem maddesi haline geldi. Özelleştirmenin piyasa ekonomisine geçişin yanı sıra demokrasinin geliştirilmesinde de en önemli rolü üstleneceği düşünülüyordu.

Merkezi planlama ekonomilerinin doğması ve yıkılması sadece yirminci yüzyılın en büyük olayı değil, aynı zamanda insanlık tarihinin de en önemli ekonomik deneyini oluşturmaktadır. Savaş sonrası Doğu Avrupa’da, merkezi planlama ekonomisi üzerindeki kontrolün temel aleti olmuştu. 45 yıl boyunca hem sanayi üretimi hem de tarımsal üretim devlet tarafından planlanmakta ve yapılmaktaydı. Ekonomik ve sosyal hayatta özel mülkiyetin geliştirilmesine imkân tanınmamıştı. Eski sosyalist ülkelerde, kaynakların tahsisi miktar temelli planlamaya dayanmaktaydı. Hem nihai ürün hem de

ara malların arzında piyasa sistemi yoktu. Sermaye merkezdeki tek kurum tarafından tahsis edilmekteydi. Şirketler finansal açıdan bağımsız değillerdi ve satışta ya da fiyatlamada sorumlulukları yoktu. Planlama sisteminde tüketicilerin tercihleri yerine planlamacıların tercihleri hedef alınıyordu ve bu hedefler ağır sanayi ürünleri üzerinde yoğunlaşmıştı.

Genel olarak geçiş sürecindeki ülkelerin sosyalist sistemi benimsedikleri dönemde ekonominin hemen hemen tamamı kamulaştırılmış, özel mülkiyete çok sınırlı hayat hakkı tanınmıştı. Üretim yapan kamu kuruluşlarının büyük bir kısmı tekelleşmiş, fiyatlar ve yatırım kararları devlet tarafından kontrol edilir hale gelmiş, dışa kapalı ekonomi politikaları izlenmişti. Makroekonomik dengeler bozulmuş, yüksek bütçe açıkları, para arzının sınırsız artışı ve yüksek enflasyon gibi sorunlarla karşılaşmıştı.

1980'lerin sonunda sorunların çözülmesi amacıyla, Doğu Avrupa ülkeleri tarafından bir yandan makroekonomik dengelerin kurulması amacıyla istikrarı sağlamaya yönelik bir dizi politika uygulamaya koyarken, diğer yandan da, özelleştirme gibi ekonomide yapısal değişiklikleri sağlayacak yeniden yapılandırma programını öngören önlemler hayata geçirildi. İstikrar politikaları ve özelleştirme eski sosyalist ülkeleri serbest piyasa ekonomisine yöneltmiştir.

Eski sosyalist ülkeler, mevcut iktisadi devlet tekellerinin yol açtığı sorunlardan kurtulmak için serbest piyasa ekonomisine geçiş ve bu amaçla özelleştirme uygulamalarına başvurmayı tercih ettiler. Bu ülkelerde siyasi yapıdaki dönüşümün ekonomik yapıya yansımalarının ilk adımı devlet mülkiyetinde olan işletmelerin özelleştirilmesidir. Devletin, ekonomik ve sosyal yapının en temel ve en belirleyici olduğu bu toplumlarda özelleştirme, salt ekonomik anlamda reform değil, aynı zamanda her şeye hâkim olan bu merkezi varlığın muazzam gücünün azaltılması ve genel anlamıyla da toplumsal süreçlerde “devletsizleştirme” anlamına geliyordu. Tek tartışma konusu özelleştirmenin yapılacağı yöntemler, hızı ve süresiydi.

Orta ve Doğu Avrupa’da sürdürülen özelleştirme uygulamaları diğer gelişmiş ya da piyasa sistemini benimsemiş gelişmekte olan ülkelere nazaran ekonominin %80-90’ını kapsamaktaydı. Ayrıca bu ülkelerde serbest piyasa için gerekli olan kurumlar ve kurallar özelleştirme ile beraber oluşturulmaktaydı.

Geçiş ekonomilerinde özelleştirmenin en önemli neden olarak ekonomik etkinlik gelmekteydi. Çünkü kamu sektörünün çok büyük olması, üretimde dayanılmaz verimsizliğe, kaynak dağılımında adaletsizliğe ve teknolojiye adaptasyonda sorunlar yaratmaktaydı.

Geçiş ekonomilerinde özelleştirme sürecinde en çok yapılan tartışmalar özelleştirme hızı ve yöntemleri ile ilgiliydi. Bir taraftan, özelleştirmenin maliyetinin gün geçtikçe arttığını, bu nedenle hızlı bir geçişin yaratacağı maliyetin önümüzdeki dönemde verimsiz yapıların korunmasından doğan kayıplardan daha düşük olacağını, ayrıca özelleştirmenin geciktirilmesi ile birlikte, siyasi çekişmelerin artacağını ve bunların özelleştirmeyi daha da geciktireceğini bunun içinde hızlı özelleştirmeyi savunanlar. Diğer taraftan da sermaye piyasası yokluğu ve sermaye birikiminin yetersiz olması nedeni ile yavaş özelleştirmeyi savunanlar vardı. Ekonominin %80-90’ını 10–15 yıllık bir süre içinde özelleştiren geçiş ekonomileri hızlı bir özelleştirme uyguladıkları söylenebilir.

Geçiş ekonomilerini özelleştirme uygulamalarında diğer ülkelerden ayırtan diğer bir özelliğe uyguladıkları özelleştirme yöntemleri ile ilgiliydi. Gelişmiş ülkeler özelleştirilen şirketlerin çoğunda halka arz yöntemi kullanmışlardı, gelişmekte olan ülkeler ise doğrudan satış yöntemine daha fazla başvurmuşlardı. Geçiş ekonomileri sermaye piyasası ve sermaye birikimi yetersizliği nedeniyle doğrudan satış ve halka arz yöntemine çok az başvurmuşlardı. 1945’ten sonra uygulanan kamulaştırma nedeni ile mülklerin eski sahiplerine veya onların mirasçılarına iadesi sürecinde küçük işletmelerin, gayrimenkullerin geri iadesi hemen hemen tüm geçiş ekonomilerinde uygulanmıştı. Geçiş ekonomilerinde en önemli özelleştirme yöntemi olan yığınsal

özelleştirmede en göze çarpan özellik, bu yöntemde kullanılan *voucher*'ların yani senetlerin halka bazı ülkelerde çok düşük bir ücret karşılığında, bazı ülkelerde de bedava dağıtımının yapılmasıydı. Dağıtılan bu senetler yardımıyla vatandaşlar bu yöntemle özelleştirilen şirketlerin ya kuponları hisse senetleri ile değiştirerek ya da yatırım fonları aracılığıyla şirketlerin hisse senetlerine sahip olabilmekteydiler.

Başvurulan diğer bir yöntemde yönetici ve çalışanların çalıştıkları şirketlerin sermayesinin belli bir oranına %20-30'una kadar hissesini satın alma imkânı veren yöntemdi. Özelleştirilen işletmelerin bir kısmı kırk küsur yıl önce devletleştirilen işletmelerdi. Bunların eski sahiplerine veya onların mirasçılarına iadesi yöntemi kullanılabilirdi. Ama aradan geçen kırk yıl içinde bu işletmeler yenilenmiş, büyümüş ve neredeyse yeniden kurulmuşlardı. Kırk yıllık toplumsal ve ekonomik birikim de söz konusuydu ve bu birikim işletmenin eski sahibine değil, orada çalışan işçilerin ve tüm toplumun birikimiydi. Özelleştirilen işletmelerin ezici çoğunluğu da son kırk yıl içinde kurulan işletmelerdi. Bu yüzden toplumun adalet duygularını zedelemeyen devlet işletmelerinin mülkiyeti, çalışanların hissedarlaştırılması yoluyla veya senetlerin vatandaşlara bedava veya düşük bir bedel karşılığında satılması vasıtasıyla özelleştirme sürecine bütün vatandaşların katılımı sağlandı.

Yabancı sermaye yoluyla özelleştirme de geçiş ekonomilerinde büyük önem taşımıştır. Geçiş döneminin ilk yıllarında sadece Macaristan yabancı sermayeye özelleştirme uygulamalarında kısıtlama getirmemişti. Diğer tüm Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri özelleştirmenin ilk başladığı yıllarda özelleştirmede işletmelerin yabancıların kontrolüne geçmesi ve yabancılara ucuza satılması endişesi ile yabancı sermaye girişlerine bazı kısıtlamalar getirmişti.

Buna karşın özellikle Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti yabancı sermaye için cazibe merkezi haline gelmiştir. Özellikle de greenfield investment denilen yeni yatırım alanlarına yabancı sermaye yatırımları olmuştur. Bu üç ülkede 15 yıllık bir

süreçte yabancı sermaye stoku Polonya'da 80 milyar dolara ulaşırken, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'nde yabancı sermaye stok miktarı 45 milyar doları aşmaktadır.

Özelleştirme yabancı sermaye ile birlikte en önemli etkiyi özel sektörün gelişmesinde yapmıştı. 1989 yılında GSMH içinde %2–10 arası olan özel sektör payı 2000'li yıllarda %80'lere ulaşmıştı.

Özelleştirme sadece mikro ekonomik bazda değil aynı zamanda büyük makroekonomik etkilere de sahipti. Mülkiyet yapısının değişimiyle beraber eski sosyalist ülkelerde dominant rolü oynayan sanayinin payı %50'lerden %30'ların altına gerilemişti. Geçiş ekonomilerinde özelleştirme ve yabancı sermaye bir bütün olarak tüm ekonomiyi etkilerken özellikle de büyümede ve emek piyasasında önemli etkileri olmuştu. Eski sosyalist dönemde kamu işletmelerinde olan gizli işsizliğin dönüşüm ve özelleştirme ile beraber açık işsizliğe dönüşmüştü. Bu nedenle geçiş ekonomilerinde işsizlik oranları yüksek gibi görünmektedir.

Özelleştirmenin büyümeye doğrudan etkisi olmazken, özel sektör faaliyetlerine izin verilmesi ve özel sektörün önünün açılması büyümeyi dolaylı yoldan etkilemişti. Ayrıca geçiş ekonomilerinde yabancı sermaye artışı ardından GSMH artış yaşanmaktaydı. Bunun tersi de söz konusuydu. GSMH'da %1'lik bir artış DYY'larda ortalama %5'lik artış eşlik etmekteydi.

Özelleştirmenin bu ülkelerde sanıldığı gibi gelir dağılımında önemli bir bozulmaya neden olmamıştır. 1980'lerin sonunda 20 olan Gini katsayısı 2000'li yıllarda Polonya'da 32'ye ulaşmıştı, diğer iki ülkede Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'nde Gini katsayısı 26 civarındaydı.

Özetle geçiş ekonomilerinde özelleştirme yapısal değişimin en önemli ayağını oluşturmuştur. 10 yıllık zaman diliminde ekonominin hemen hemen tamamına yakını kamudan özel sektöre transfer edildi. Gelişmiş ve bazı gelişmekte olan ülkelerde

özelleştirilen şirketlerin ekonomi içindeki payı küçük olmasına rağmen 10 yıldan fazla sürmüştü. Hatta bazı gelişmekte olan ülkelerde geçiş ekonomilerinden önce başlayan özelleştirme uygulamaları daha devam etmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can. **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir: Bilkom, 1987.
- Alper, Yusuf. **İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme**, Ankara: Sağlık-İş Yayınlar, 1994.
- Angresano, James. “An Alternative Scenario for Central and Eastern European Transformation.” **Journal of Economic Studies**, Volume 21, Number 3, 1994, s. 22–37.
- Apathy, Ervin, “Çek-Slovakya.” **Doğu Avrupa’da Özelleştirme: Alternatifler, Çıkarlar ve Yasalar**, Edited by Ervin Apathy, çev. Tarık Demirkan. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Nisan 1995, s. 73–88.
- Ash, Timothy, Paul Hare and Anna Canning. “Privatization in the Former Centrally Planned Economies.” **Privatization and Regulation: A Review of the Issues**, Edited by Peter M. Jackson and Catherine M. Price. New York: Longman Publishing, 1994, s. 213–234.
- Begün, Mustafa. **A Comparative Analysis of Foreign Direct Investments Policies of Turkey and Poland**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 2003.
- Bird, Graham and Heather Bird. “Economic Reforms in Eastern Europe: Central Issues in the Move to Market Economies.” **Economic Reform in Eastern Europe**, Edited by Graham Bird, Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1992, s. 1–20.
- Blaszczyk, Barbara and Manek Dobrowski. “The Privatization Process in Poland.” **Privatization in the Transition Process Recent Experiences in Eastern Europe**, Unctad: United Nations Publications, 1993, s. 85–117.
- Blaszczyk, Barbara, Grazyna Gierszewska, Michal Gorzynski, Tytus Kaminski, Wojciech Maliszewski, Richard Woodward and Aleksandar Zolnierski. “Privatization and Company Restructuring in Poland.” **Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe: Lessons to be**

- Learnt from Western Europe**, Edited by Ivan Major. Cheltenham: Edward Elgar, 1999, s. 303–373.
- Borish, Michael S. Wei Ding and Michel Noel. **On the Road to EU Accesion: Financial Sector Development in Central Europe**, Washington D.C: World Bank Discussion Papers No.345, 1996.
- Brabant, Jozef M.van. **The Political Economy of Transition**, London: Routledge, 1998.
- Brada, Josef C. “Privatization Is Transition-Or Is It?” **Journal of Economic Perspectives**, Volume 10, Number 2, Spring 1996, s. 67–86.
- Carlin, Wendy. “Ampirical Analysis of Corporate Governance in Transition.” **Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets**, Edited by Eckehard F. Rosenbaum, Frank Bönker and Hans-Jürgen Wagener. New Hampshire: MacMillan Press LTD, 2000, s. 98–122.
- Cave, Martin and Pal Valentiny. “Privatization and Regulation of Utilities in Economies in Transition.” **Privatization in Central and Eastern Europe**, New York: Longman Publishing, 1994, s. 69–82.
- Cerovic, Bozidar. **Od Nacionalizacije do Privatizacije**, Beograd: Ekonomski Fakultet, 1991.
- Ceska Narodni Banka (CNB), **2003 Foreign Direct Investment**, March 2005. www.cnb.cz Erişim tarihi:05.06.2005
- Csillag, Istvan. “Macaristan.” **Doğu Avrupa’da Özelleştirme: Alternatifler, Çıkarlar ve Yasalar**, Editored by Ervin Apathy, çev. Tarık Demirkan. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Nisan 1995, s. 89–111.
- Demirkan, Hayrettin. **Dünya’da ve Türkiye’de Yabancı Sermaye Yatırımları ve Stratejileri**, Ankara: Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Mart 2003.
- Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu. **Macaristan Ülke Bülteni**, Mayıs 2005.
- Drabek, Zdenek. “The Sustainability of Foreign Capital Flows into Central and Eastern Europe: An Analyssis of Indicators of Instability of Capital Flows.” **Managing Capital Flows in Turbulent Times: The Experience of Europe’s Emerging**

- Market Economies in Global Perspective**, Edited by Zdenek Drabek and Stephany Griffith-Jones. New York: M. E. Sharpe, 1999, s. 28–77.
- Estrin, Saul. “Competition and Corporate Governance in Transition.” **Journal of Economic Perspectives**, Volume 16, Number 1, Winter 2002, s. 101–124.
- Estrin, Saul. “Economic Transition and Privatization: The Issues.” **Privatization in Central and Eastern Europe**, New York: Longman Publishing, 1994, s. 3–30.
- Estrin, Saul. “Privatisation and Company Restructuring in Central and Eastern Europe: Issues and Progress.” **Entrepreneurship and Economic Transition in Central Europe**, Editor Jean-Paul Larcon. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998, s. 21–37.
- Estrin, Saul. “The Inheritance.” **Labor Markets and Social Policy in Central And Eastern Europe The Transition And Beyond**, Edited by Nicholas Barr, New York: Oxford University Press, 1994, s. 55–76.
- Frydman, Roman and Andrzej Rapaczynski. “Mass Privatization Proposals in Eastern Europe: Ownership and the Structure of Control.” **Privatization in Europe: West and East Experiences**, Edited by Ferdinand Targetti. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1996, s. 75–87.
- Galgoczi, Bela. “Social Costs of the Transformation Process in the Visegrad Countries.” **Frameworks for Industrial Policy in Central and Eastern Europe**, Edited by Brigitta Widmaier and Wolfgang Potratz. Aldershot: Ashgate Publishing, 1999, s. 218–247.
- Gomulka, Stanislaw and Piotr Jasinski. “Privatization in Poland 1989–1993. Policies, Methods, and Results.” **Privatization in Central and Eastern Europe**, New York: Longman Publishing, 1994, s. 218–245.
- Hanke, Steve. **Özelleştirme Teorisi**, Çev: Fevzi Devrim, www.canaktan.org Erişim tarihi:15.01.2005
- Hanousek, Jan and Evzen Kocenda, “The Impact of Czech Mass Privatisation On Corporate Governance.” **Journal of Economic Studies**, Volume 30, Number 3/4, 2003, s. 278–293.

- Hare, Paul. "Privatization in Comparative Perspective: An Overview of the Emerging Issues." **Privatization in Central and Eastern Europe**, New York: Longman Publishing, 1994, s. 31–53.
- Hunya, Gabor. "The Relationship Between FDI, Privatization and Structural Change in Central and Eastern Europe Countries." **Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets**, Edited by Eckehard F. Rosenbaum, Frank Bönker and Hans-Jürgen Wagener. New Hampshire: MacMillan Press LTD, 2000, s. 189–204.
- IMF, **Foreign Direct Investment in Emerging Market Countries**, Washington D.C: September 2003. www.imf.org Erişim tarihi:10.12.2005
- Jermakowicz, Wladyslaw W. "Privatization and Foreign Investment in Poland, 1990–1993: Results, Problems and Lessons." **Privatization and Foreign Investments in Eastern Europe**, Edited by Iliana Zloch-Christy. Westport: Praeger Publishing, 1995, s. 65–93.
- Kaminski, Bartlomiej and Michelle Riboud. **Foreign Investment and Restructuring: The Evidence from Hungary**, Wasington D.C: World Bank Techical Paper No.453, March 2000.
- Karabalık, Hakan. "Orta Avrupa Ülkelerinde Yabancı Sermaye Yatırımları ve Özelleştirme." **Dış Ticaret Dergisi**, Sayı:9 Yıl:3, Nisan 1998, s. 73–85.
- Kruczalak-Jankowska, Joanna and Kazimerz Kruczalak. "Polish Mass Privatisation Scheme: The Legal Framework." **Journal of Economic Studies**, Volume 30, Number 3/4, 2003, s. 229–279.
- Lavigne, Marie. **The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy**, Second Edition. New York: Palgrave, 1999.
- Lieberman, Ira W., Andrew Ewing, Michal Mejstrik, Joyita Mukherjee and Peter Fidler. **Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: a Comparative Analysis**, Washington D.C: World Bank Studies of Economies in Transformation Paper No.16, 1995.

- Lombardini, Siro. "Privatization in Market Economies and for Building a Market Economy." **Privatization in Europe: West and East Experiences**, Edited by Ferdinand Targetti. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1996, s. 113–132.
- Major, Ivan. "Company Restructuring after Privatization in a Comparative Perspectives: Lessons from Four Central and East European Countries." **Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe: Lessons to be Learnt from Western Europe**, Edited by Ivan Major. Cheltenham: Edward Elgar, 1999, s. 374–391.
- Mejstrik, Michal. "Privatization in the Czech Republic and Russia: The Voucher Model." **Privatization at the End of the Century**, editor Herbert Giersch, Springer: Egan-Sohmen Foundation, 1997, s. 199–233.
- Meyer, Klaus. "Direct Foreign Investment and the Evolution of Markets in Central and Eastern Europe." **Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets**, Edited by Eckehard F. Rosenbaum, Frank Bönker and Hans-Jürgen Wagener. New Hampshire: MacMillan Press LTD, 2000, s. 237–249.
- Meyer, Klaus. "Enterprise Transformation and Foreign Investment in Eastern Europe." **Enterprise Restructuring and Foreign Investment in the Transforming East: The Impact of Privatization**, Editor Val Simonis. New York: International Business Press, 1998, s. 7–27.
- Mizsei, Kalman. "Orta ve Doğu Avrupa'da Özel Sektörün Yeniden Doğuşu." **Doğu Avrupa'da Özelleştirme: Alternatifler, Çıkarlar ve Yasalar**, Edited by Ervin Apathy, çev. Tarık Demirkan. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Nisan 1995, s. 13–36.
- Mizsei, Kalman. "Polonya." **Doğu Avrupa'da Özelleştirme: Alternatifler, Çıkarlar ve Yasalar**, Edited by Ervin Apathy, çev. Tarık Demirkan. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Nisan 1995, s. 37–57.
- Mujzel, Jan. "Privatization in Poland: Its Achievements, Weaknesses and Dilemmas." **Privatization in the Transition Process Recent Experiences in Eastern Europe**, Unctad: United Nations Publications, 1993, s. 119–139.

- Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), **Competing For FDI**, Washington D.C, Decembar 2004.
- Nuti, D. Mario. "Employee Ownership in Polish Privatization." **Privatization Surprises in Transition Economies: Employee-Ownership in Central and Eastern Europe**, Edited by Milica Uvalic and Daniel Vaughan-Whitehead. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1997, s. 165–181.
- OECD, **Economic Forecasts Spring 2005**. www.oecd.org Erişim tarihi:10.07.2005
- Orenstein, Mitchell A. **Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe**, Michigan: The University of Michigan Press, 2001.
- Ölmezogulları, Nalân. **Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 3.Baskı, 1999.
- Önder, İzzetin. "Özelleştirmeye Genel Yaklaşım." **Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme**, editör Ergin Arıoğlu, Ankara: Türkiye Maden İşçileri Sendikası, 1994, s. 9–45.
- Özüğurlu, H.Yasemin. **Merkezi Planlamada Dönüşüm Ve İstikrar Sorunu: Rusya Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Bursa: Uludağ Üniversitesi, 2001.
- Patterson, Neil, Marie Montajnees, John Montala and Colleen Cardillo, **Foreign Direct Investment: Trends, Data Availability, Concepts and Recording Practices**, Washington D.C: IMF, 2004.
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIZ), **The List Of Major Foreign Investors in Poland**, Warsaw, 2004. www.paiz.gov.pl Erişim tarihi:20.05.2005
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIZ), **Cost Effectiveness**, 2005. www.paiz.gov.pl Erişim tarihi:20.05.2005
- Pohl, Gerard, Robert E. Anderson, Stijn Claessens and Simeon Djankov. **Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe**, Washington D.C: World Bank Technical Paper No.368, 1997.
- Prizzia, Ross. "Privatization and Social Responsibility: A Critical Evaluation of Economic Performance." **The International Journal of Public Sector Managment**, Vol. 14, No. 6, 2001, s. 450–464.

- Rapacki, Ryszard. "Privatization and Distributional Equity in Poland." **Privatization and Equity**, Edited by V.V. Ramanadham. London: Routledge, 1995, s. 68–82.
- Rider, Christine. "Justifying the Need for Reform: The Price-Theoretic Approach." **Socialist Economies in Transition: Appraisals of the Market Mechanism**, Edited by Mark Knell And Christine Rider, Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1992, s. 21–42.
- Rider, Christine and Mark Knell. "Behind The Crisis in Centrally Planned Economy." **Socialist Economies in Transition: Appraisals of the Market Mechanism**, Edited by Mark Knell And Christine Rider, Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1992, s. 1–20.
- Roland, Gerard. **Transition And Economics: Politics Markets And Firms**, London: The MIT Press, 2000.
- Romanowska, Maria. "Economic Growth and Foreign Direct Investment: The Polish Case." **Entrepreneurship and Economic Transition in Central Europe**, Editor Jean-Paul Larcon. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998, s. 103–125.
- Sass, Magdolna. **Competitiveness and Economic Policies Related to Foreign Direct Investment**, Ministry of Finance Hungary, Working Paper No.3, September 2003. www.pm.gov.hu Erişim tarihi:09.05.2005
- Schüsselbauer, Gerhard. "Privatization and Restructuring in Economies in Transition: Theory and Evidence Revisited." **Europe-Asia Studies**, Vol. 51, No. 1, Januar 1999, s. 65–83.
- Siegelbaum, Paul J. , Khaled Sherif, Michael Borish and George Clarke. **Structural Adjustment in the Transition: Case Studies from Albania, Azerbaijan, Kyrgyz Republic and Moldova**, Washington D.C: World Bank Discussion Paper No.429, 2002.
- Svejnar, Jan. "Transition Economies: Performance and Challenges." **Journal of Economic Perspectives**, Volume 16, Number 1, Winter 2002, s. 3–28.

- Sztyber, Wladyslaw. "Polish Mass Privatization Scheme: The Programme of National Investment Funds." **Journal of Economic Studies**, Volume 30, Number 3/4, 2003, s. 205–228.
- Şener, Orhan. "Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları." **Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme**, editör Ergin Arıoğlu, Ankara: Türkiye Maden İşçileri Sendikası, 1994, s. 47–73.
- Tandircioğlu, Haluk. "Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme." **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4, Sayı:3, 2000, s. 198–226.
- The Ministry Of Treasury, **Privatization Program For Treasury Assets Until 2006**, Warsaw, November 2003. www.msp.gov.pl Erişim tarihi:13.05.2005
- UNCTAD, **Foreign Direct Investment and Developments**, Geneva: 1999. www.unctad.org Erişim tarihi:07.12.2005
- UNCTAD, **Foreign Portfolio Investment and Foreign Direct Investment: Characteristics, Similarities, Complementarities and Differences, Policy Implications and Development Impact**, Geneva: 1999. www.unctad.org Erişim tarihi:06.12.2005
- UNCTAD, **Prospects for Foreign Direct Investment and the Strategies of Transnational Corporations, 2004–2007**, Geneva: 2004. www.unctad.org Erişim tarihi:07.12.2005
- Uvalic, Milica and Daniel Vaughan-Whitehead. "Creating Employee Capitalism in Central and Eastern Europe." **Privatization Surprises in Transition Economies: Employee-Ownership in Central and Eastern Europe**, Edited by Milica Uvalic and Daniel Vaughan-Whitehead. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1997, s. 1–48.
- Vukovic, Veselin. "Privatizacija Kao Uslov Civilizacijskog Opstanka." **Ekonomski Analiz**, Godina 41, Broj 131, Beograd: 1997, s. 85–99.
- Welfens, Paul J.J. and Piotr Jasinski. **Privatization and Foreign Direct Investment in Transforming Economies**, Aldershot: Dartmouth, 1994.
- Wellisz, Stanislaw. "Poland Under Solidarity Rule." **Journal of Economic Perspectives**, Volume 5, Number 4, Fall 1991, s.211–217.

Young, S. David. "The Demand Side of Voucher Privatization in Central and Eastern Europe." **Between State and Market: Mass Privatization in Transition Economies**, Edited by Ira W. Lieberman, Stilpan S. Nestor and Raj M. Desai with assistance of Carol Gabyzan. Washington D.C: World Bank Studies of Economies in Transformation Paper No.23, 1997, s. 43–47.