

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME VE ÖZELLEŞTİRME DÜZENLEMELERİ

Hayrettin AFŞAR (*)

I. GİRİŞ

Değişen ekonomik, sosyal ve teknolojik koşulların bir sonucu olarak kamunun vatandaşlarına daha iyi hizmet sunabilmesi amacı çerçevesinde bu şartlara uygun olarak devletin fonksiyonlarının yeniden belirlenmesi gereği gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda en önemli araçlardan birisi olan özelleştirme işlemleri 1980'li yıllarda piyasa ekonomisi modelini benimsemiş ülkelerde ve 1990'lı yıllarda da eski sosyalist ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır.

Ülkemizde de 1984 yılında çıkarılan Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında 2983 Sayılı Yasa ile kısmi bir özelleştirme olan Gelir Ortaklığı Senedi İhracı uygulamasına başlanmıştır. Kamu mülkiyetinin devri veya işletme hakkı verilmesi doğrultusunda gerçek anlamda özelleştirme işlemlerine, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 Sayılı Yasa'nın 1986 yılında yürürlüğe girmesinden sonra başlanabilmektedir. Diğer taraftan 1984 yılında yürürlüğe giren 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla mülkiyetin devri veya işletme hakkı verilmesine yönelik gerekli düzenlemeler bulunmakla birlikte sözkonusu yasal yetki kullanılmamıştır.

Takip eden sayfalarda önce Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının daha sağlıklı yürütülmesine yönelik tespitlerimiz belirtilecektir. Daha sonra ise, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı haricinde diğer kamu kurumlarınınca uygulamaya konulmaya çalışılan özelleştirme veya KİT'lerin sermayesinin değişik yöntemler ile özel teşebbüse açılması uygulamalarına ilişkin mevcut hukuki düzenlemeler tartışılacaktır.

(*) Bankalar Yeminli Başmürakıbbı

II) ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Yukarıda da belirtildiği üzere, 233 sayılı KHK'da KİT'lerin özelleştirilmesine yönelik hukuki düzenlemeler bulunmakla birlikte anılan yetki kullanılmamış olup ülkemizde gerçek anlamda özelleştirme işlemleri 1986 yılında yürürlüğe giren 3291 Sayılı Yasa'dan sonra yapılmaya başlanmıştır. Diğer bir deyimle Türkiye'deki özelleştirme işlemlerinin 10 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Bu süre içerisinde yaklaşık 4 milyar Dolarlık özelleştirme işlemi yapılmıştır.

Diğer taraftan Kamu İktisadi Teşebbüsü ve Bağlı Ortaklık statüsünde halen 60 adet işletmecî kuruluş bulunmakta olup bunların 22 tanesi ise 233 sayılı KHK kapsamında bulunmaktadır. Başka bir açıdan değerlendirildiğinde ise halen 4046 sayılı Özelleştirme Yasası kapsamında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı portföyünde Teşebbüs, Bağlı Ortaklık ve İştirak şeklinde 56 kuruluş yer almaktadır. 1996 yıl sonu rakamlarına göre işletmecî KİT'lerin toplam hasılat tutarı 32.956 milyon Dolar olup bunun yaklaşık %41'ini oluşturan 15073 milyon Dolarlık kısmını özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar sağlamıştır. Aynı şekilde, 1391 milyon Dolarlık dönem net karının yaklaşık %50'sini teşkil eden 691 milyon Dolarlık bölümü yine özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarca elde edilmiştir. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda ise yaklaşık 100 bin kişi istihdam edilmekte olup bu kuruluşların gayri safi satış hasılatının ülke GSMH içerisindeki payı ise %7.5 civarındadır.

Tüm bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere özelleştirme kapsamındaki kuruluşların ülke ekonomisi ve istihdamı içerisinde önemli bir yeri bulunmaktadır. Gerek özelleştirme işlemlerinin kamu sektörünün iktisadî alandaki fonksiyonlarını yeniden şekillendirilmesi gerekse uzun yıllardır koşulların bir gereği olarak uygulanan ekonomik politikalar sonucu devletin ekonomi içerisindeki büyük yerinin varlığı özelleştirme işlemlerinin kamuoyu tarafından yakından takip edilmesine ve zaman zaman da eleştirilmesine neden olmuştur.

Sözkonusu eleştirilerin başlıcalarını; özelleştirme işlemlerinin şeffaflığı, yeterli mevzuat düzenlemelerinin bulunmaması, kuruluşların özelleştirme portföyünde uzun süre tutulmalarının bu kuruluşların üretim, istihdam, yatırım, işletme ve pazarlama politikaları üzerinde olumsuz etkide bulunması, et-balık, süt ve yem gibi devletin diğer bazı politikalarının uygulanmasında aracı olarak kullanılan kuruluşların bu konulara ilişkin destekleme politikaları belirlenmeden özelleştirilmiş bulunması ve çimento örneğinde olduğu gibi yapılan özelleştirmelerin piyasada tekelleşme yarattığı şeklinde özetlemek mümkündür.

Yukarıda verilen eleştirilerin bazılarının giderilmesi ve daha sağlıklı özelleştirme işlemleri yapılabilmesi doğrultusunda 1984 yılından başlanarak konuya ilişkin olarak toplam 12 adet Kanun veya KHK yürürlüğe konulmuştur. Ayrıca, en son olarak 27.11.1994 tarihinde

yürürlüğe geren 4046 sayılı Özelleştirme Yasası'na ilişkin olarak da iki ayrı yasa ile yeni düzenlemeler ve ilaveler yapılmıştır. Görüldüğü üzere, 14 yıllık dönemde 14 adet Kanun veya KHK yürürlüğe konulmuştur. Yapılan bu düzenlemelerin bazıları, ilgili mevzuatın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle zorunlu olarak yapılmış, bazıları ise daha iyi yasal düzenlemeler yapabilme gerekçelerinden kaynaklanmıştır.

Özelleştirmeye ilişkin yapılan tüm bu mevzuat düzenlemeleri sonucu temel yasal düzenleme olarak 4046 sayılı Özelleştirme Yasası bulunmakla birlikte 233 sayılı KHK'nın, KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin düzenlemeleri de halen yürürlükte bulunmaktadır. Söz konusu ikili düzenlemenin uygulamada yaratacağı sorunlar müteakip bölümlerde ayrıntılı olarak açıklanmış olup uygulamada ortaya çıkan ve kamuoyunda eleştirisi yapılan ve yukarıda kısaca açıklanan konulara öncelikli olarak burada değinilecektir.

Özelleştirme işlemlerinin şeffaf bir şekilde yapılmasına yönelik olarak 4046 sayılı Yasada gerekli düzenlemeler yapılmış bulunmaktadır. Bu doğrultuda değer tespit komisyonunun oluşumu ve değer tespit yöntemleri Yasada açık bir biçimde belirtilmiş olup uygulamalar da bu doğrultuda yapılmaktadır. Aynı şekilde, ihale komisyonunun teşkili ve ihale prosedürü de Yasada açık bir şekilde düzenlenmiştir. Tüm özelleştirme ihaleleri bu çerçevede kamuoyu önünde şeffaf bir şekilde yapılmakta olup TV kanallarından naklen yayınlanan ihale uygulamaları geniş halk kitlelerinin konuya ilişkin tereddütlerinin giderilmesi açısından yararlı olmuştur.

Kuruluşların uzun bir süre özelleştirme portföyünde tutulmaları ve bu durumun kuruluşlar üzerinde birçok olumsuz etkilere neden olduğu kamuoyunca genel olarak eleştiri konusu yapılmaktadır. Eleştirilere konu olan sözkonusu durum esas olarak; kamu kuruluşlarından hangilerinin öncelikle özelleştirilmesi gerektiğinin tespitine yönelik olarak yeterli sektörel ve kuruluş analizleri yapılmadan bazı kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmış bulunması ve gerekli siyasi desteğin verilmemesi nedeniyle özelleştirme işlemlerinin hızlı bir şekilde yapılmamasından kaynaklanmıştır.

Özelleştirme karşıtı kesimler için önemli bir propaganda aracı olarak kullanılan bu durumun giderilmesi amacıyla özünde doğru bir yöntem olan Türkiye'deki özelleştirme prosedürünün sağlıklı bir şekilde işlenmesine yönelik olarak bazı düzenlemelerin yapılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda Türkiye GSMH'sinin yaklaşık %7.5'ini yaratan kuruluşları yöneten ve özelleştirme sürecinin en temel birimini oluşturan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın örgüt yapısının fonksiyonuna uygun bir yapıya kavuşturulması zorunlu görülmektedir. Özelleştirme işlemlerine ilişkin mevzuatın her yıl değiştiği veya ilaveler yapılmak zorunda kalındığı bir hukuksal üst yapı ile yine ortalama her yıl

üst düzey ve orta düzey personelin tamamına yakın kısmının değişikliğe uğradığı bir teşkilattan oluşan alt yapı içerisine sağlıklı ve hızlı özelleştirmenin yapılması beklenmemelidir. Diğer taraftan, özelleştirmeye ilişkin yeterli siyasi desteğin bulunmadığının varlığı gözönüne alındığında özelleştirme mevzuatının bu açıdan da yeniden irdelenmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Söz konusu eleştirileri giderecek doğrultuda gerekli İdari ve Yasal düzenlemelerin yapılması durumunda öncelikle özelleştirilmesi gereken kuruluşlar daha rasyonel bir şekilde tespit edilerek sağlıklı ve hızlı bir özelleştirme yapılabilecektir.

Diğer taraftan bir önceki bölümde açıklanan doğrultuda gerekli Yasal ve İdari düzenlemelerin yapılması durumunda tekelleşmeye neden olma ile tarımsal ve hayvancılık sektörüne yönelik faaliyet gösteren Etbalık, Yem ve Süt sanayilerine ilişkin eleştirilerin haklılığını ortadan kaldıracak diğer ilgili Kamu Kuruluşları ile koordineli bir şekilde gerekli düzenlemeler yapılabilecektir.

Öte yandan, ülkemizdeki özelleştirme işlemlerinin istenildiği ölçüde hızlı ve sağlıklı bir şekilde yapılamamasının nedenlerinden birisi de, 4046 sayılı Özelleştirme Yasası ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarının en küçük işletme birim ve varlıklarının özelleştirilmelerinin Özelleştirme Yasası çerçevesinde Özelleştirme İdaresi tarafından yapılacağına öngörülmüş olmasına rağmen Özelleştirme İdaresi'nin örgüt yapısının kendisine verilen fonksiyonlara paralel uygun bir şekilde oluşturulmamış olmasıdır. Mevcut düzenlemeler çerçevesinde hızlı bir özelleştirmenin yapılamaması diğer kamu kurum ve kuruluşlarına 233 sayılı KHK hükümleri doğrultusunda özelleştirmelerde bulunmalarına yöneltilmektedir. Ancak bir sonraki bölümde açıklanacağı üzere, mevcut hukuki düzenlemeler karşısında ilgili kuruluşların Özelleştirme Yasası dışında doğrudan özelleştirilmelerinde ve varlıklarının satışlarında birçok tereddütler ortaya çıkmaktadır. Söz konusu hukuki belirsizlikler ilgili kuruluşların 233 sayılı KHK kapsamındaki varlık satışlarına ilişkin kararların alınmasına geciktirmenin yanında en son TEKEL örneğinde olduğu gibi 233 sayılı KHK kapsamında yapılan özelleştirme işlemleri ülkemiz özelleştirme uygulamalarını olumsuz yönde etkileyebilecek muhtemel yargı kararlarının alınmasına neden olabilecektir.

III) ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER

A- TEŞEBBÜS, MÜESSESE, BAĞLI ORTAKLIK VE İŞLETMELERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

1- Özelleştirme Kararını Vermeye Yetkili Organlar

Türkiye'deki KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin olarak üç farklı düzenleme bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemelerin birincisi Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına ilişkin

22.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Yasa çerçevesinde Gelir Ortaklığı Senedi İhracı, hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkının devri kapsamındaki düzenlemelerdir. Kısmi bir özelleştirme anlamına gelen anılan yetkiler bazı dönemlerde Yüksek Planlama Kurulu'na, bazı dönemlerde ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu'na verilmesi şeklinde bir gelişme göstermiştir. En son mevcut düzenlemeye göre ise Gelir Ortaklığı Senedi çıkarma yetkisi YPK'ya diğer iki yetki (işletme hakkının devri ve hisse senedi ihracı) ise Özelleştirme Yüksek Kurulu'na aittir.

Özelleştirmeye ilişkin yasal düzenlemeler 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki KHK'nın 38. Maddesinde bulunmaktadır. Buna göre Kararname kapsamındaki teşebbüs, bağlı ortaklık, müessese, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine karar verme yetkisi Koordinasyon Kurulu'na verilmiş olup 304 sayılı KHK ile bu yetki YPK'ya devredilmiştir. 233 sayılı KHK'nın 38. maddesindeki özelleştirmeye karar verme yetkisi 28.05.1986 tarih ve 3291 sayılı Yasa'nın 17. maddesi ile askıya alınmış ise de 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Yasa'nın 42. maddesi ile anılan 17. maddenin yürürlükten kaldırılmış olması nedeniyle 233 sayılı KHK'nın 38. maddesindeki YPK'nın özelleştirme yetkisi halen yürürlükte bulunmaktadır.

Özelleştirme kararının verilmesine ilişkin üçüncü yasal düzenlemeler ilk defa 28.05.1986 tarih ve 3291 sayılı Yasa ile getirilmiştir. Buna göre teşebbüslerin özelleştirilme kararının Bakanlar Kurulu, diğer KİT birimlerinin özelleştirme kararlarının TKKOK (KOK) tarafından verilmesi gerekmektedir. Özelleştirmeye ilişkin sözkonusu karar verme yetkileri bazı dönemlerde YPK'ya bazı dönemlerde ise TKKOK ve KOYK'ya verilmiştir. 20.12.1991 tarih ve 473 sayılı KHK ile KOYK'ya devredilen özelleştirmeye karar verme yetkisi teşebbüslere ilişkin Bakanlar Kurulu'nun özelleştirmeye karar verme yetkisi de dahil olmak üzere 30.05.1994 tarih ve 530 ve 531 sayılı KHK'lar ile ÖYK'ya devredilmiştir. Sözkonusu KHK'ların Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine çıkarılan 4046 sayılı Yasa'da tüm özelleştirmeye karar verme yetkileri ÖYK'ya devredilmiş bulunmaktadır.

Yukarıdaki gelişmelerin özetlenmesi durumunda; gelir ortaklığı senedi çıkarma yetkisi münhasıran YPK'ya ait olmak birlikte KİT'lerin özelleştirilme yetkisi 233 sayılı KHK'nın 38. maddesi çerçevesinde YPK'ya ve 4046 sayılı Yasa çerçevesinde de ÖYK'ya aittir. Diğer bir deyimle KİT'lerin özelleştirilmesinde hem YPK hem de ÖYK yetkilidir.

2- Özelleştirme Kararının Uygulanması

Gelir ortaklığı senetleri ile ilgili nakit hareketleri TCMB nezdindeki Kamu Ortaklığı Fonu Hesabında toplanmakta ve bu Fon Hazine Müsteşarlığı tarafından yönetilmektedir. YPK'ca yeni GOS

çıkartılmasına karar verilmesi durumunda bunların ilgili bakanın onayı ile ÖİB tarafından ihraç edilmesi gerekmektedir.

4046 sayılı Yasa çerçevesindeki özelleştirme işlemleri de yine ÖİB tarafından uygulanmaktadır. Gerek 233 sayılı KHK'nın 38. maddesinin özelleştirmeye ilişkin hükümlerinin uzun bir süre uygulamadan kaldırılmış olması, gerekse kapsamlı bir Özelleştirme Yasası'nın yürürlükte bulunması nedenleriyle anılan 38. maddenin uygulanmasında bazı tereddütler oluşmuştur. Söz konusu nedenlerle bugüne kadar 233 sayılı KHK'nın 38. maddesi çerçevesinde herhangi bir özelleştirme kararı alınmamıştır. Bu çerçevede YPK tarafından bir özelleştirme kararının alınması durumunda Kararname hükümlerine göre bunun YPK tarafından 2983 sayılı Yasa çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Ancak 2983 sayılı Yasa'nın birçok maddesinin yürürlükte olmaması nedeniyle böyle bir kararın kimin tarafından uygulanacağı tartışmalıdır.

Birinci alternatif olarak; TKKOİ'nin değişik evrelerden sonra ÖİB'ye ve 2983 sayılı Yasa'nın da benzer bir süreç ile 4046 sayılı Yasa'ya dönüşmüş olmaları nedenleriyle YPK tarafından verilen özelleştirme kararının 4046 sayılı Kanun çerçevesinde ÖİB tarafından yerine getirilmesi düşünülebilir. Ancak bu şekildeki bir uygulamanın pratikte anlamı olmayacaktır.

İkinci alternatif olarak, gerek 2983 sayılı Yasa'nın birçok maddesinin ve bu Yasa'ya dayanılarak çıkarılan yönetmeliğin yürürlükten kalkmış bulunması gerekse mevcut özelleştirme prosedürüne alternatif bir model oluşturularak hızlı bir özelleştirmenin yapılabilmesi için 38. maddenin ikinci paragrafında yer alan "Özelleştirme işlemleri YPK tarafından yürütülür" cümlesinden hareketle kapsamlı bir YPK kararının alınmasına müteakip özelleştirme işlemlerinin ilgili bakanlıkların koordinasyonu altında kuruluşlarca bizzat yerine getirilmesi yöntemi düşünülebilir. Söz konusu modelin uygulanması durumunda ortaya çıkabilecek sorunlara ilişkin olarak aşağıda ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. Diğer taraftan 38/3 maddesindeki özelleştirme hasılasının kullanımına ilişkin Yönetmeliğin çıkarılmamış olması nedeniyle de YPK kararında yer olmak koşuluyla özelleştirme hasılasının kullanım şekli de belirlenebilir.

3- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Alternatif Özelleştirme Yöntemleri

233 sayılı KHK kapsamında faaliyet gösteren KİT'lerin özelleştirilmesinde üç alternatif model uygulanabilir.

a) Doğrudan Özelleştirme

Doğrudan 4046 Sayılı Özelleştirme yasası kapsamında mevcut özelleştirme kapsamına alınarak ÖİB tarafından özelleştirilmesi birinci model olarak belirtilebilir. Halen uygulanmakta olan bu yöntemin bilinen

çeşitli nedenlerden dolayı çok başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir.

b) Özelleştirme Programındaki Kuruluşlar Vasıtasıyla Özelleştirme

Özelleştirme yasası çerçevesinde olmakla birlikte özelleştirme işlemlerinin ilgili kuruluşca bizzat yapılması alternatif bir yöntem olarak uygulanabilir.

Söz konusu yöntem ile kuruluşlar ayrı ayrı veya bir bütün olarak ÖYK kararı ile özelleştirme kapsamına alınıp ÖİB ile koordineli bir özelleştirmeye hazırlık işlemlerine tabi tutulacaklardır. Hazırlık işlemlerinin tamamlanmasını müteakip yeni bir ÖYK kararı ile özelleştirme programına alınıp özelleştirme işlemleri bizzat özelleştirilecek kuruluş veya özelleştirme programındaki bir başka kuruluş tarafından yerine getirilecektir.

Bu yöntemin uygulanması durumunda özelleştirmeye hazırlık işlemine tabi tutulan kuruluş veya özelleştirme programındaki bir kuruluş özelleştirme işlemlerini bizzat yerine getirecektir. Ancak özelleştirme gelirleri Özelleştirme Fonu'na gidecektir. Söz konusu modelin bir önceki doğrudan özelleştirme yönteminden farkı ise, özelleştirmeye hazırlık işlemlerinin ÖİB ile koordineli bir şekilde yapılması ile özelleştirme işleminin ÖİB yerine bizzat ilgili kuruluş veya özelleştirme programındaki bir başka kuruluş tarafından yerine getirilmesidir. Bu yöntem ile özelleştirme işlemleri hızlı bir şekilde yapılarak uzun süren bir özelleştirme prosedürünün kuruluşlar üzerindeki olumsuz etkisi asgariye indirilebilecektir. Çünkü teşebbüslerin bir bütün olarak özelleştirme programına alınması yerine özelleştirmeye hazır duruma getirilen müesseselerin ayrı ayrı programa alınması suretiyle ana teşebbüslerin ilgili bakanlıklar ile bağlantısı devam edebilecektir.

c) Kuruluşların 233 Sayılı KHK Çerçevesinde Özelleştirilmesi

KİT'lere ilişkin özelleştirme kararı vermeye yetkili organlara ilişkin olarak yukarıda açıklandığı üzere 233 sayılı KHK'nın 38. maddesi çerçevesinde YPK'nın KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin karar alma yetkisi bulunmaktadır. 28.05.1986 tarih ve 3291 sayılı Yasa'nın 17. maddesi ile askıya alınan YPK'nın özelleştirmeye ilişkin karar alma yetkisi 27.11.1994 tarihinde yürürlüğe giren 4046 sayılı Yasa'nın 42. maddesi ile yeniden işler duruma getirilmiştir. Bu anlamda YPK'nın özelleştirmeye ilişkin karar alma yetkisi konuya ilişkin en son düzenleme olup 4046 sayılı Özelleştirme Yasası ile verilmiştir. Diğer bir deyimle, Kararnamenin lafzi olarak yorumlanması durumunda, 233 sayılı KHK'nın 38. maddesi çerçevesinde YPK'nın KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin karar alma yetkisinin bulunduğu söylenebilir. Ancak gerek konuya ilişkin

mevzuatın karmaşık bir şekilde çok sık değişmiş ve birçok düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş bulunması, gerekse özelleştirmeye ilişkin son yasal düzenlemelerin 38. maddedeki yetkileri de kapsayacak bir biçimde yapılmış olması ile YPK'nın yetkilerini düzenleyen 540 sayılı KHK ile 4046 sayılı Yasa'da YPK'ya özelleştirmeye ilişkin herhangi bir yetkinin verilmemiş olması hususları dikkate alındığında sekiz yılı aşkın bir süre askıda tutulan 233 sayılı KHK'nın 38. maddesindeki YPK'nın özelleştirmeye ilişkin karar verme yetkisinin tekrar yürürlüğe sokulmasının halen yürürlükte olan ÖYK ve YPK'nın görev ve yetki dağılımı ile tam bir uygunluk göstermediği söylenebilir. Bu anlamda özelleştirme gibi hassas bir konunun 233 sayılı KHK'nın 38. maddesi çerçevesinde gündeme getirilerek yaygın olarak ve halen faaliyetlerini sürdürmekte olan kuruluşlarda uygulanması hukuki ihtilaflara gerekçe olabilecektir.

Konuya ilişkin olarak tartışılması gereken diğer bir husus ise özelleştirmenin kimin tarafından ve hangi yöntemler ile yürütüleceğidir. Söz konusu 38. maddenin ikinci paragrafında özelleştirme işlemlerinde hak devrinin, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına İlişkin Yasa çerçevesinde YPK tarafından yürütüleceği ifade edilmektedir. Bu doğrultuda iki alternatif ortaya çıkmaktadır. Birincisi, 2983 sayılı Yasa'da yer alan TKKOİ'nin fonksiyonlarının bugün itibarıyla OİB tarafından yerine getirileceği düşüncesinden hareket ile özelleştirme prosedürünün OİB tarafından yerine getirilip YPK'nın onayına sunulmasıdır. Ancak OİB'nin iş yükü dikkate alındığında söz konusu yöntemin uygulanmasının pratikte anlamlı olmayacağı düşünülmektedir. İkinci yöntem olarak; değer tespit ve ihale komisyonlarının oluşturulması ve işleyiş şekli de dahil olmak üzere alınacak bir kapsamlı YPK kararı ile özelleştirme işlemlerinin ilgili bakanlıkların gözetiminde doğrudan kuruluşlarca yapılmasıdır. OİB'nin iş yükünü azaltarak özelleştirmenin hızlanacağı varsayımı ile bu şekilde bir kararın YPK tarafından uygun görülebileceğinin kabul edilmesi durumunda bile uygulamada bazı sorunların ortaya çıkabileceği düşünülmektedir. En önemli sorun olarak bu yöntem ile yapılan özelleştirme işlemlerinin yürütmeyi durdurma ve iptale konu olabileceğidir. Mevcut 4046 sayılı Özelleştirme Yasası'nın değer tespit ve ihale komisyonlarına ilişkin maddelerinin veya bu maddelere istinaden yapılan özelleştirme işlemlerinin yasama yetkisinin yürütme organına devrini içerdiği şeklindeki gerekçeler ile yürütmeyi durdurma veya iptale konu olmasına yönelik mahkeme kararları karşısında sadece YPK kararlarına dayanılarak değer tespit ve ihale komisyonlarının oluşturulmasının daha büyük ihtilaflara konu olacağı düşünülmektedir.

Diğer taraftan, 38. madde kapsamında yapılacak özelleştirme gelirlerinin kullanımına ilişkin olarak da bazı sorunlar bulunmaktadır. Kararnamenin 38/3 maddesinde özelleştirme gelirlerinin çıkarılacak

Yönetmelik çerçevesinde Fona yatırılacağı belirtilmiş olmakla birlikte anılan Yönetmelik çıkarılmamıştır. Bu nedenle alınacak YPK kararında özelleştirme hasılasının Özelleştirme Fonuna yatırılma şekli ve kullanımı hakkında açıklamaların bulunması gerekecektir. YPK kararı ile özelleştirme hasılasının hangi oranda Fona yatırılacağı şeklinde düzenlemeler yapılabilecek olup bu durumda hasılanın bir kısmı ilgili kuruluşa verilebilecektir.

Sonuç olarak KİT'lerin özelleştirilmesinin 233 sayılı KHK'nın 38. maddesi çerçevesinde YPK kararlarına dayanılarak yapılması mümkün olabilecektir. Bu yöntem ile KİT'ler özelleştirme kapsamına alınmadan doğrudan ilgili kuruluşlarca özelleştirilecek ve özelleştirme gelirlerini YPK kararı doğrultusunda kullanabileceklerdir. Ancak bu tür bir uygulama için kapsamlı bir YPK kararı gerekmektedir. Ayrıca böyle bir kararın YPK tarafından verilmiş olması durumunda dahi yapılan işlemlerin hukuka aykırılığının ileri sürülmesi kuvvetle muhtemel olacaktır. Özelleştirme işlemlerine ilişkin olarak yürütmeyi durdurma veya iptal davaları açılabilir. Diğer taraftan 233 sayılı KHK hükümleri çerçevesinde yapılacak kapsamlı özelleştirme işlemlerinde 4046 sayılı Yasa'da yer alan personel nakli vergi kolaylıkları ve personele ilişkin sosyal ve ekonomik düzenlemelerden bu kuruluşlarda çalışan personelin yararlanma imkanının ortadan kalkması nedeniyle kuruluşların özelleştirilmelerinde değişik sorunlar ortaya çıkacaktır.

B-VARLIKLARIN SATIŞI VEYA İŞLETMELERİN VARLIK HALİNE DÖNÜŞTÜRÜLMESİ İLE SATIŞ

233 sayılı KHK'nın 61. maddesinde teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların kuruluş amaçlarının ve faaliyet konularının gerçekleşmesine teminen gayrimenkulleri tasarruf edebileceği veya kiraya verebileceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda, gayrimenkulleri tasarruf edebilme hükmünün 25.09.1990 tarih ve 90/T-80 sayılı YPK kararı doğrultusunda geniş anlamda yorumlanarak alım ve satımı ifade edebileceği düşünüldüğünde kuruluşların Kararnamenin amaçları doğrultusunda karlı ve verimli bir şekilde çalışmasına yönelik olarak gayrimenkullerin satışının ve kiralanmasının yapılabileceği söylenebilir.

Diğer taraftan kamunun mülkiyetinde bulunmasında yarar görülmeyen işletme ve işletme birimleri 233 sayılı KHK'nın 56/2 maddesi hükmü doğrultusunda YPK'nın vereceği karar ile diğer bir kuruluşa devri yapılarak tasfiye edilmesi sonucu, anılan kuruluş, devir alan kuruluşça varlıkların değerlendirilmesi prosedürü ile 61. madde çerçevesinde satılabilir veya kiraya verilebilir.

C- ÖZEL HUKUK HÜKÜMLERİ ÇERÇEVESİNDE KURULACAK TÜZEL KİŞİLİKLERE ORTAK OLUNMASI SURETİYLE KURULUŞLARIN TASFİYESİ

Söz konusu yöntem ile, 233 KHK kapsamındaki bir kuruluş, 233 sayılı KHK'nın 15/7, 22/2 ve 27/1 maddeleri hükümleri çerçevesinde kurulacak veya kurulmuş bir anonim şirkete YPK'nın kararı ile varlıklarını aynı sermaye olarak koyarak bağlı ortaklık veya iştirak şeklinde ortaklık olabilir. Söz konusu modelin uygulanması ile; yerli veya yabancı ortaklıklarla yapılacak anlaşmalar çerçevesinde anonim şirket haline getirilen müesseselerin sermaye artırımı sağlanarak, kapasite artırımı ve teknolojik yenileme gibi birtakım yatırımlarının yapılması suretiyle yeniden yapılandırılmasına müteakip gerekirse bu aşamadan sonra hisselerin satışı yöntemi ile özelleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Ancak 233 sayılı KHK'nın yukarıda verilen ilgili maddelerinin kamu varlıklarının aynı sermaye olarak konulması suretiyle KİT'lerin iştirak şekline çevrilmesine imkan verecek bir amaç ile düzenlenmemiş olması yanında özelleştirme işlemlerine ilişkin mevcut yargı kararları dikkate alındığında aynı sermayenin değer tespitinin, iştirak edilecek kuruluşun seçimi prosedürünün ve oluşturulacak yeni kuruluşun anasözleşmesindeki hükümlerin yeni hukuki ihtilafların ortaya çıkmasına neden olabileceği söylenebilir.

Bu model çerçevesinde yapılacak dolaylı özelleştirme işlemlerinde sermaye olarak konulacak aynı sermayenin değer tespitinin nasıl yapılacağı hususu hukuki tartışmalara ve yargı kararlarına konu olacaktır. 4046 sayılı Özelleştirme Yasasının değer tespit komisyonları ile ihale komisyonlarına ilişkin maddesinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olduğu dikkate alındığında gerek tespit, gerekse ihale veya pazarlık görüşmeleri yürütmeyi durdurma veya iptal kararlarına konu olabilecektir. Diğer taraftan oluşturulacak yeni şirketin anasözleşmesinin da kamu hisselerinin değerini koruyacak yönde hükümler taşıması gerekmektedir.

Sonuç olarak gerek Anayasa Mahkemesi'nin 4046 sayılı Özelleştirme Yasasının değer tespit ve ihale komisyonlarının oluşumlarına ilişkin iptal kararlarının varlığı ile başta 233 sayılı KHK olmak üzere özelleştirmeye imkan veren mevcut yasal düzenlemelerde Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda herhangi bir düzenlemenin yapılmamış olması, gerekse 233 sayılı KHK'nın ilgili maddelerinde kamu varlıklarının aynı sermaye konulması suretiyle kuruluşların iştirake dönüştürülmesine ilişkin olarak açık düzenlemelerin bulunmaması hususları gözönünde bulundurulduğunda bu yöntem ile yapılacak özelleştirme işlemlerinin yukarıda belirtilen muhtemel sakıncaları ortadan kaldıracak şekilde büyük bir titizlikle yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Aksi takdirde zaten sorunlu olan ülkemiz özelleştirme uygulamalarına

ilişkin tartışmalarda özelleştirme karşıtlarına yeni bir fırsat verilmiş olacaktır.

KAYNAKLAR

-Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Değerlendirme Raporu, 1997, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

-Türkiye’de Özelleştirme, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

-Konuya İlişkin Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnameler