

ÖZELLEŞTİRME VE TÜRKiYE

PETROL-İŐ ARAŐTIRMA

5 NİSAN 2008

GİRİŞ

1970'li yıllarda azalan kâr oranları biçiminde ortaya çıkan krize karşı devletlerin tepkisi, kamu maliyesi politikalarını değiştirme biçiminde olmuştur. Kamu harcamaları kapsamında çeşitli sübvansiyonlarla kârlar desteklenmiştir. Böylece devlet gelirleri azalırken harcamaları çoğalmış, önce kamu açıkları, daha sonra borçları artmış, devletlerin ekonomiye müdahaleleri sonuçsuz kalmış ve kriz giderek derinleşmiştir.

Gelişmiş ülkeler de dahil çok sayıdaki ülkede ortaya çıkan kriz, yeni önlemler alınmasını gerektirmiştir. Devletin küçültülmesi operasyonu, kapitalizmin yeniden yapılandırılmasının vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmuştur.

Özelleştirme, ulusal ve uluslar arası düzeyde sermaye birikimi sürecindeki tıkanmaları aşabilmek ve kapitalist sistemin yeniden üretilmesi için bir araç ve çıkış yolu olarak görülmüştür.

Özelleştirme geniş anlamda, devletin ekonomik girişimciliğinin olduğu kadar, tüm hizmet üretimi ve birimlerini de kapsayacak biçimde, kamu mülkiyetinin ve/veya yönetiminin kısmen ya da tümüyle özel mülkiyete devredilmesi olarak tanımlanabilir. Dar anlamda ise devletin tekelindeki KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devredilmesidir.

Gelişmiş ülkeler için kamu finansman açıklarını azaltmanın, ekonomik etkinliği ve rekabeti artırmanın araçlarından birisi; gelişmekte olan ülkeler için ise büyümeyi hızlandırmanın, kamudaki yapısal dengesizlikleri ve finansman açıklarını azaltmanın aracı olarak sunulmuştur. Ayrıca zamanla DB gibi uluslararası finans kuruluşlarınca dayatılan bir araç haline gelmiştir.

Özelleştirme Yöntemleri:Halka Arz,Blok Satış, Halka Arz Kaydıyla Blok Satış(Gecikmeli Halka Arz), Kiralama (leasing), Yap-İşlet-Devret(BOT), İşletme Hakkı Devri, Kapasite Artırımına Yönelik Ortaklık(J/V)

1. DÜNYADA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Mal ve hizmet üretiminde kamu payının az olduğu ABD'de, Reagan'ın iktisadi politikalarının temel unsurlarından birisi özelleştirme olmuş ve İngiltere'de Thatcher, bu politikaların sadık bir izleyicisi olmuştur. ABD'de, çöp toplama kent içi ulaşım, sokak bakımı ambulans hizmeti gibi yerel yönetim hizmetlerinde özelleştirmeler gerçekleştirilmiştir.

Özelleştirme uygulamalarının en yaygın olduğu İngiltere'de, özelleştirme sonucunda ortaya çıkan durum profesör Yarrow tarafından incelenmiştir. Bu araştırmaya göre;

- özelleştirilen tüm kamu kuruluşlarında verimliliğin, kârlılığın arttığı görülmemiştir.
- Özelleştirme daha çok, kamu sektörü borçlanma gereksinimini azaltmaya yardımcı olmuştur.
- Telefon, gaz ve hava meydanlarının özelleştirilmesiyle birlikte getirilen düzenlemelerin yetersiz olduğu, tekeli yapıların rekabete açılması ve tekeli fiyatların kontrolüne yönelik önlemlerin alınmadığı,
- Halka arz yöntemlerinde giderlerin daha çok olduğu,
- Mülkiyetin tabana yayılması konusunda hisse sahipliğinin giderek azaldığı, el değiştirme oranının yüksek olduğu,
- Özelleştirilen kuruluşlarda çok düşük değerlendirmeler ile hazinenin ve kamunun zarara uğratıldığı,istihdamda % 50'lerin üzerinde daralmalar görüldüğü eleştirilen konular arasındadır.

Almanya'da, birleşme öncesi Batı Almanya'da bazı özelleştirme programları uygulamaya konulmuş ancak bu, önemli bir oran olmamıştır. Özelleştirmeler daha çok Doğu Almanya'daki kamu kuruluşlarının monopolcü yapılarının parçalanması biçiminde olmuştur. 1990-1992 döneminde 11.6 milyar dolar tutarında özelleştirmeden kaynak sağlanırken, 41.2 milyar dolar harcama yapılmıştır. Fransa'da, öncelik daha önce kamulaştırılan kuruluşlara verilmiştir. Özelleştirmede bir kişinin birden fazla pay senedi alamayacağı, yabancılara devrin % 20 ile sınırlandırılması, özelleştirilen kuruluşlarda kamu payının bulundurulması koşulları getirilmiştir. Rusya ve Eski Doğu Bloku ülkelerindeki özelleştirmelerde kullanılan ana yöntem, düşük değerde ya da bedava kupon dağıtımı olmuştur. Daha sonra halkın elindeki hisseleri çok ucuz fiyatla satması sonucunda kontrol, büyük fon ve bankaların eline geçmiştir.

2. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının belirli bir plan dahilinde yapılması amacıyla 1985 yılında DPT görevlendirilmiştir.

Bu amaçla açılan uluslar arası ihale sonucunda Morgan Guaranty Trust Company Of New York Firması , Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhasebe A.Ş. ile birlikte özelleştirme ana planı hazırlanmıştır.

Söz konusu planda 32 KİT, ekonomik yaşayabilirlik ve yatırım gereksinimleri dikkate alınarak özelleştirme önceliklerine göre sınıflandırılmış ve 3 ana kategori ile 8 alt kategori belirlenmiştir.

Master planda ayrıca özelleştirme uygulamaları çerçevesinde, mali sektörün genişletilmesi, ekonomideki rekabeti önleyici kısıtlamaların kaldırılması, kamu mülkiyetinde kalacak ya da kısa sürede özelleştirilmesi mümkün olmayan KİT'lerin bir reform programı içinde yeniden yapılandırılmasını içeren ilkeler yer almasına karşın, uygulamalarda özelleştirme, bütçeye gelir sağlamak ve borç ödemeleri için araç olarak kullanılmıştır. Zamanla doğrudan özel kesime kaynak aktarma aracı haline gelmiştir.

- 1985 yılından itibaren 243 kuruluşdaki kamu hissesi 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz ve 4 elektrik santrali, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 47 enerji üretim tesisi ve dağıtım tesisi ile 1 hizmet birimi özelleştirme kapsamına alınmıştır.
- Daha sonra 23 kuruluşdaki kamu payı ile 4 elektrik santrali ve 4 taşınmaz kapsamdan çıkarılmıştır.

1985-2008 döneminde 190 kuruluşta hisse senedi veya varlık satışı/devir işlemi yapılmıştır. Bunlardan 187 kuruluşta hiç kamu payı kalmamıştır. 13 kuruluşta ise halen kamu payı bulunmaktadır.

Aynı dönemde % 60'ı Blok Satış, % 17'si Halka Arz, % 16'sı Tesis ve Varlık Satışı, % 4'ü IMKB'de Satış ve % 2'si Bedelli Devir yöntemiyle olmak üzere toplam 30,1 milyar dolar tutarında özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir.

1986 – 2008 DÖNEMİ GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ					
Özelleştirme Yöntemi	1985-2006	2007	2008	Toplam	Pay
	(milyon \$)	(milyon \$)	(milyon \$)	(milyon \$)	(%)
Blok Satış	18.158	0	0	18.158	60,3
Tesis/Varlık Satışı	2.524	2.296	0,4	4.821	16,0
Halka Arz	3.342	1.839	0	5.181	17,2
İMKB'de Satış	1.261	0	0	1.261	4,2
Yarım Kalmış Tesis Satışı	4	0	0	4	0,0
Bedelli Devirler	492	124	85	701	2,3
TOPLAM	25.782	4.259	86	30.126	100,0

Kaynak: ÖİB

1985-2004 (31 Aralık)* döneminde özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan 8,6 milyar dolar doğrudan devir işlemlerinden, 2,3 milyar dolar temettü gelirlerinden, 3,4 milyar diğer kaynaklardan olmak üzere toplam 14,3 milyar dolar tutarında kaynak girişi olmuş ve ÖİB, bunun 13,9 milyar dolarlık kısmını kullanmıştır.

Bu miktarın % 44'ü kapsamdaki kuruluşlara, % 26'sı hazineye, % 28'i ÖİB'nin borç ödemelerine, % 2'si danışmanlık, reklam, tanıtım, idari giderlere karşılık ÖİB'ye aktarılmıştır.

İlgili kuruluşların teknolojik yenilik ve yenileme yatırımlarına hiç kaynak aktarılmaz iken, özelleştirme işlemlerinden sağlanan kaynakların % 54'ü Hazine ve ÖİB'ye aktararak özelleştirme, kamu giderlerinin karşılanması aracı olarak görülmüştür.

ÖİB tarafından 1989-1997 yılları arasında özelleştirilen 29 şirket ile 56 işletme biriminin özelleştirme öncesi ve sonrasındaki faaliyetlerine ilişkin Milli Produktivite Merkezi'ne yaptırılan çalışmanın sonuçlarına göre; özelleştirme öncesi kârlı ve verimli görülmeyen işletmelerin büyük oranda aynı kaldığı ya da zarara geçtiği, bazılarının faaliyetlerine son verildiği saptanmıştır.

Örneğin;

- 1995 yılında özelleştirilen 31 adet SEK işletmesinden 16 tanesi özelleştirme sonrasına kapatılmıştır. Faaliyeti devam eden işletmelerde ise % 30-35 dolayında istihdam daralması olmuş ve üretimde azalmalar görülmüştür.

- 1995 yılında özelleştirilen 10 adet Kombina (Et ve Balık Kurumu) da özelleştirme sonrasında % 46 oranında personel azalışı ile üretim artışları sağlanabilmiştir.

Ayrıca 3 yıl üretim şartı ile devredilen söz konusu işletmelerde istenilen düzeyde verimlilik ve kârlılık değerlerine ulaşılmamış, hemen hemen tamamı alt yapı ve makine-donanım eksikliği içinde bulunan bu işletmelere sermaye yetersizliği nedeniyle gereken yatırımlar yapılmamıştır. Gayri menkulleri satılarak üretimden çekilmişlerdir.

- 1996 yılında 3 yıl üretim şartı ile satılan 8 ORÜS işletmesinde bir yıl sonunda istihdam % 66-70 oranında azalmış, kereste üretimi % 46 oranında düşerken yonga üretimi % 20 artmıştır.

- 1996 yılında 3 yıl üretim şartı ile özelleştirilen 7 Sümer Holding işletmesinde çalışan sayısı % 36, iplik üretimi% 22, dokuma üretimi % 77 oranlarında azalmıştır.

- 1996 yılında blok satış yöntemiyle özelleştirilen Çinkur'un 154 milyar TL olan zararı özelleştirme sonrasında 1.767 milyar TL'ye ulaşmış, 1999 yılında faaliyetine son verilmiştir.

* ÖİB, 2004 yılından sonra özelleştirme işlemleri ve idarenin kaynak-kullanım verilerini yayınlamamaktadır. İdarenin kamuoyuna duyurduğu kullanımların son detayları yukarıda verilen gibidir. ÖİB'nin web sitesinde halen aynı veriler durmaktadır.

- 1997 yılında blok satış yöntemiyle özelleştirilen PETLAS Lastik Sanayi A.Ş.'nin özelleştirme öncesi % 35 olan KKO oranında bir değişiklik olmamış, 1997 yılında 5 Trilyon TL olan şirket zararı sonra 11 Trilyon TL'ye ulaşmıştır.
- Kamuya ait 24 çimento fabrikasının özelleştirilmesiyle devlet bu sektörden tamamen çekilmiştir. Özelleştirme öncesinde kârlı çalışan fabrikalardan 7'si özelleştirme sonrasında faaliyetlerini zararlar kapatmıştır. Çalışan sayısında % 50-60 oranında azalmalar olurken, bölgesel oligopoller oluşmuş, çimento fiyatları yükselirken rekabet yerine haksız rekabet yaratılmıştır.

Özelleştirme Uygulamaları: Özel kesime kaynak aktarma, yolsuzluk ve hukuk ihlalleri aracı olmaktadır

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Raporlarının değerlendirilmesine göre;

- Özelleştirme uygulamalarında borç ertelenmesi yaygın hale gelmiştir.

Özelleştirme işlemleri sonucunda vadeye bağlanan alacaklarla ilgili ödeme koşullarının, faiz ve vade süreleri değiştirilerek yeniden belirlenmektedir.

1994-2002 yılı sonu itibariyle 27 şirketin devredilmesiyle ilgili ödeme planlarında değişiklik yapılarak toplam 40 adet erteleme kararı alınmıştır.

- Bu kararlarla satış sözleşmelerinde vadeye bağlanan tutarlar üzerinden toplam 384 milyon dolar tutarındaki borç, vade süreleri ve taksit miktarları değiştirilerek yeniden ödeme planına bağlanmıştır.
 - Satış sözleşmelerinde belirlenen ödeme planları, hiçbir zorunlu nedene dayanmadan ve siyasi iktidar temsilcilerinden oluşan ÖYK tarafından re'sen alınan kararlarla 5 ay ile 10 yıl arasında ertelenmiştir.
 - İhale şartları ihlal edilmektedir. Mevcut şartları veri kabul ederek teklif veren yatırımcılar aleyhine rekabetin bozulması ihalelerin sakatlanması ve ihalelerde kamu yararına daha yüksek fiyatların oluşmamasına neden olmaktadır.
 - Vadesi gelmiş taksitlerin zamanında ödenmemesi durumunda, idarece başlatılan "teminat mektuplarının nakde çevrilmesine" yönelik uygulamaların özelleştirmeden sorumlu Devlet Bakanı ve/veya ÖYK tarafından, re'sen durdurulması kamunun zarara uğratılmasına ve kararların siyasallaşmasına yol açmaktadır.
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu yapılan bu uygulamalar sonucu ÖİB'nin zamanında ve yeterli tahsilat yapmaması nedeniyle yüksek faiz oranlarıyla daha fazla borçlanmaya gittiğini tesbit etmiş ve söz konusu dönemlerdeki siyasi sorumlular hakkında görevi kötüye kullanma suçundan "Meclis Soruşturması" açılması kanaatine varmıştır.
- İmtiyazlı hisse uygulamasının kaldırılması; Kamuya ait çimento fabrikaları, Teletaş ve POAŞ'da özelleştirilmelerinden sonra alınan kararlara söz ve onay hakkı tanıyan ve genellikle 5 yıl süreli devlete ait imtiyazlı hisse(altın hisse) tahsis edilmiştir.

Ancak nama yazılı altın hisseye tanınan bu hak, ÖYK'nın re'sen adlığı kararlarla 1-2 yıl içinde sona erdirilmektedir. Böylece devletin kontrol işlevi ortadan kaldırılarak alıcı şirketin kendi lehine tasarrufta bulunma alanı genişletilmektedir.

Özelleştirmede Yolsuzluğa ve Hukuksuzluğa Zemin Oluşturan Tipik Örnekler 1-Petrol Ofisi A.Ş.(POAŞ)

1999 yılında gerçekleştirilen ihale ile POAŞ'ın %51 oranındaki kamu payı İş Doğan Petrol Yatırımları A.Ş.'ne 1,260 milyon dolar bedel karşılığında devredilmiş ve POAŞ'daki kamu payı %42,3'e düşmüştür.

- 27 Şubat-6 Mart 2002 tarihleri arasında şirketin toplam çıkarılmış sermayesinin %16,5'i halka arz edilmiştir.
- 21 Temmuz 2005 tarihine kadar geçerli olan Altın hisse, 15 Nisan 2002 tarih ve 25 sayılı ÖYK kararı ile kaldırılarak ancak 2 yıl süre yürürlükte kalabilmiştir. Altın hissenin öngörülen süreden 3 yıl önce kaldırılması, ihalede başlangıçta getirilen şartların daha sonra değiştirilmesi anlamını taşıması nedeniyle, başlangıç şartlarını veri olarak teklif veren firmalar aleyhine haksız rekabet ortamı oluşturulmuştur.
- Bu usulsüz ve haksız işlemde 3 ay sonra POAŞ'ın kalan %25,8 oranında ki kamu payı, halka arz edilmesi gerekirken 16 Temmuz 2002 tarih ve 41 no'lu ÖYK kararı ile İş Doğan Petrol Yatırımları A.Ş.'ne, 387,5 trilyon TL bedelle blok olarak devredilmiştir. İmzalanan hisse satış sözleşmesine göre %30'u peşin kalan kısmın ise, peşin ödeme ile aynı tarihlerde olmak üzere 3 yılda %20 (Ağustos 2003), %30 (Ağustos 2004) ve %20(Ağustos 2005) olarak ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca geriye kalan 271,3 trilyon TL tutarındaki borca karşılık teminat olarak POAŞ'ın kendi hisseleri gösterilmiştir. Ancak Özelleştirme uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği'nde, teminat olarak kabul edilebilecek değerler arasında şirket hisseleri bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu uygulamada ilgili yönetmeliğin amir hükmüne aykırı işlem yapılmıştır.
- İmtiyazlı hissenin kaldırılmasından ve siyasi iktidarın keyfi uygulamalarından yararlanan bu sermaye grubu, 27 Aralık 2002 tarihinde 1,2 milyar dolar borçlu durumdaki İş Doğan Petrol Yatırımları A.Ş.'ni tüm aktif ve pasifleriyle birlikte kârlı olan POAŞ ile birleştirmiştir. Neredeyse kendi kaynağı ile devredilen POAŞ, zarar eden ve devlete uzun yıllar vergi ödemeyen konuma getirilmiştir. Böylece devlet vergi kaybına uğratılmıştır. İlgili sermaye grubu kalan borcunu da vadesinde ödememiş ve yeniden yapılandırarak 2 yıl erteleme talebinde bulunmuştur.

Petrol-İş Sendikası birbirini izleyen bu usulsüz ve suç oluşturan işlemlere karşı yargıya başvurarak uygulamanın durdurulmasını sağlamıştır.

Ayrıca POAŞ'ın özelleştirilmesinin ikinci yılında işten çıkarmalar yoluyla istihdam,

% 80 daralmış ve sendikal örgütlülüğe son verilmiştir.

Türkiye Petrol Rafinerileri (TÜPRAŞ)

Tüpraş'ın % 65.76 oranındaki kamu payının blok olarak 1.302 milyon dolar bedelle Efremov Kautschuk GMBH şirketine devredilmesine ilişkin ihale, 13.01.2004 tarihli İhale Komisyonu Kararı ile sonuçlandırılmıştır.

İhale komisyonu, 4046 sayılı yasaya ve ihale şartnamesine aykırı davranarak açık artırmaya gitmemiştir. Böylece teklifin düşük kalması ve kamu zararının oluşmasına neden olmuştur.

Benzer biçimde Rekabet Kurulu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Yasayı ihlal ederek özelleştirmeye izin vermiştir.

Kurul, ihaleye giren her iki gruba ait bilgileri de incelemesi gerekirken ihaleyi kazanan şirketin % 49 payına sahip olan Virgin adalarında kurulu Renix Finans şirketinin dahi bilgileri incelenmeden izin vermiştir.

Petrol-İş Sendikası, her aşaması şaibe ve usulsüz olan bu ihaleye yönelik bir dizi dava ile süreci durdurma başarısını göstermiştir.

Sonuç

Yaklaşık 20 yıldır egemen konuma geçen “devletin küçültülmesi” söylemi, güç ve iktidar ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde anlaşılır hale gelebilir.

IMF, DB gibi uluslar arası kurumlar, özerkliğini kaybetmiş üniversite mensupları, medya ve sermaye grupları aracılığıyla açık ve örtük bir biçimde gerçekleştirilen ideolojik bombardıman, adeta tartışılmaz doğrular, yaşanan sürecin de kaçınılmaz ve alternatifsiz olduğu kanısı yaygınlaştırılarak hakim kılınmaktadır.

Özelleştirmeye, ekonomide kârlılık ve verimliliğin artması, sermayenin tabana yayılması, devletin giderlerinin azaltılması gibi argümanlarla kamuoyunda meşruiyet kazandırılmaya çalışılmaktadır.

Örnekler açısından zengin bir laboratuvar oluşturan özelleştirme uygulamalarının sonuçları;

- Özelleştirilen kurumlardan gelen kaynağın, bunların arsa bedelini dahi karşılamadığını,
- Birçok kuruluşun özelleştirildikten hemen sonra faaliyetlerinin durdurularak, sadece arazilerinin değerlendirildiğini,
- Kârlı kuruluşların zararlı hale getirilmesiyle, devletin vergi kaybına uğratıldığını,
- Borsadaki spekülasyonlar aracılığı ile küçük hisse sahiplerinin hisselerinin toplatıldığını
- Yoğun işten çıkarmalarla istihdamın düşürülerek işsizliğin yaygınlaştırıldığını (özelleştirme uygulamaları nedeniyle, 30-35 bin kişinin işten çıkartıldığı tahmin ediliyor),
- Sendikal yapıların çökertilerek yok edildiğini ortaya koymaktadır.

Özetle, binlerce dava konusu olan özelleştirme uygulamalarının, her biri ayrı bir yolsuzluk ve suç dosyası niteliği taşımaktadır.