

# Refah Artışı Öngören Bir Politika Tedbiri Olarak "Özelleştirme"

M. Kemal AYDIN\*

## Giriş

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, özelleştirme kavramı, toplumsal refah seviyesini maksimize etmeyi öngören politik bir bütünlük içinde ele alındığı takdirde, anlamlı bir "zemin" üzerine oturmaktadır. Daha doğrusu, özelleştirmeyi anlamlı kılan, sonuç itibarıyla "toplumsal refah artışı"na katkıda bulunacak olmasıdır. Dünyanın hemen hemen bütün ülkelerinde yaşanan tecrübeler; mülkiyeti ve yönetimi kamuya ait olan işletmelerde (Pareto'nun öngördüğü anlamda<sup>1</sup>) iktisadi etkinlik sağlanmadığını ve bunun sonucu olarak da, toplumsal refahın "olması gereken seviyeye" yükseltilmesinin imkansızlaştığını ortaya koymuştur. Nitekim **özelleştirme** kavramının benimsenerek hayata geçirilmesinin yaygınlaşması da, kamu işletmelerinin "iktisadi etkinlik sağlama" ve buna bağlı olarak "verimlilik seviyesini yükseltme" bağlamında tescil edilmiş başarısızlıklarının bir sonucu biçiminde tezahür etmektedir.

Esas itibarıyla özelleştirme uygulamalarını ön plana çıkararak temel gelişme, son yıllarda yaygınlaşan "küreselleştirme" eğilimlerinin; dünyanın iktisadi görünümünü hızla değiştiriyor ve özellikle gelişmekte olan ülkeleri "dışa açık

büyüme" öngören yapısal reformlar yapmaya itiyor olmasıdır. Kısaca, "ülkelerin sahip olduğu maddi ve manevi değerlerin ve bu değerler etrafında oluşmuş bulunan birikimlerin ulusal sınırların ötesine geçerek dünyanın bütün bölgelerine yayılması" (Tuna, 1995) ve sonuç itibarıyla "milli farklılıklardan uyumlu bir bütün ortaya konmasının sağlanması" olarak tanımlanan "küreselleştirme"nin başarı şansı, ülkeler arasındaki iktisadi bağımlılığın yoğunluğuna ve bu yoğunluğun gerekli kılacağı "iktisadi bütünleşmeler"e bağlanmaktadır. Nitekim "iktisadi bütünleşme" sürecini hızlandırarak "küreselleştirme" olgusuna derinlik kazandırabilmek için; bir taraftan mal ve sermaye piyasaları libere edilmekte ve böylelikle üretim ve dağıtım stratejilerine uluslararası boyut kazandırılmaya çalışılmakta, diğer taraftan da gerek mal ve hizmetlerin ülkeler arasında mübadele edilebilirliğini, gerekse sermayenin serbestçe dolaşabilirliğini engelleyen unsurları hızla ortadan kaldıran teknolojik buluşlar iktisadi hayata aktarılmaktadır, (Qureshi, 1996).

Sonuç itibarıyla, her ülkenin kendi "rekabet gücü"nü gözden geçirilmesini ve bu gücü arttırmaya dönük radikal tedbirler almasını zorunlu kılan bu gelişmeler, "kamunun mal ve hizmet üretimindeki rolünün yeniden tanımlanması" gereğini ortaya koymuş bulunmaktadır. Bu tanımlama sürecinde, mülkiyeti ve

\*Sakarya Üni. İ.İ.B.F. İktisat Böl. Araştırma Gör.



yönetimi kamuya ait işletmelere (mevcut yapıları dikkate alındığında) "uluslararası rekabet gücü" kazandırmanın güçlüğü görüldüğü içindir ki; bunların özelleştirilmeleri gündeme getirilmiştir. Bu sayede sözkonusu işletmelerin **iktisadi etkinliklerini** sağlamış ve "verimlilik" seviyelerini yükseltmiş olarak yeniden ekonomiye kazandırabilecekleri düşünülmüştür.

### "Özelleştirme"nin Tanımı ve Doğuracağı Sonuçlar

Özelleştirme kavramı<sup>2</sup>, henüz evrensel anlamda net bir tanıma kavuşturulmadığı için; özelleştirme adma yapılanlar, bir ülkeden diğerine önemli farklılıklar arz etmektedir. Uygulamada bir hayli mesafe kaydedilmesine rağmen, halen bir "tanımlama sorunu"nun yaşanıyor olması; özelleştirme olgusunun, iktisat başta olmak üzere, işletme, kamu yönetimi, hukuk ve siyaset gibi bir çok bilim dalının doğrudan ilgi alanına girmesinden ve bunların her biri tarafından farklı biçimlerde algılanmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, iktisat bilimi **özelleştirme** kavramını; "kamunun, iktisadi faaliyetlerinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılması" olarak tanımlamakta ve bir bakıma "mülkiyetin özelleştirilmesi" boyutunu öne çıkarmaktadır. Buna mukabil hukuk bilimine göre **özelleştirme** olgusu, "kamu işletmelerinin yönetim mekanizmalarının özel girişimcilere devredilmesi"nden ibarettir; bir başka ifade ile, "yönetimin özelleştirilmesi"ni öngörmektedir (Aktan, 1992).

Sözünü ettiğimiz bu farklı algılayışlardan ötürü özelleştirme kavramını, dar ve geniş anlamda olacak şekilde iki farklı zeminde tanımlayarak incelemek daha yararlı olacaktır. Bu kavram, dar anlamda ele alındığında; "kamunun mülkiyetinde ve yönetiminde bulunan (ve önemli ölçüde buna bağlı olarak etkin ve verimli bir biçimde çalıştırılmayan) iktisadi işletmelerin özel kişi ya da kuruluşlara kısmen veya tamamen devredilmesi" (Arslan, 1988)

olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan geniş anlamda ele alındığında, "kamunun iktisadi alanındaki yoğun faaliyetlerini minimum seviyeye indirmeye, hatta tamamen ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler ve uygulamalar bütünü" (Yılmaz, 1994) olarak tanımlanan özelleştirmenin öngördüğü temel hedef; kamunun, iktisadi faaliyetlerden arındırılmasını ve bu sayede tasarruf edeceği kaynakları **altyapı, eğitim, sağlık** ve **savunma** gibi asli görev alanlarına yöneltilmesini sağlamaktan ibarettir.

Kamunun iktisadi faaliyet alanının daraltılmasının, daha açık bir ifadeyle mülkiyeti ve yönetimi kamuya ait işletmelerin özelleştirilmelerinin; sözkonusu işletmelerin yukarıda vurguladığımız (tescil edilmiş) başarısızlıklarını ortadan kaldırarak, bunları "toplumsal refah" seviyesinin yükseltilmesine "katkı" verici birer "ünite" haline getirecek olmasının yanında, sonuç itibarıyla piyasa mekanizmasını ege-men kılarak "rekabet" olgusunu ön plana çıkaracağı, mülkiyetin geniş halk kesimleri arasında ortaklaşılmasını sağlayarak "bölüşüm ilişkileri"ne daha dengeli ve adaletli bir boyut kazandıracağı, finansman açıklarının kapatılmasına destek vereceği ve "teknolojik yenilenme süreci"ni hızlandıracağı düşünülmektedir. Bütün bunlardan farklı olarak siyasetçilerin faaliyet alanını da daraltması (örneğin onların seçmeni işe yerleştirme memuru olmaktan kurtarılması) beklenen **özelleştirme**; bu anlamda, "siyasetin rasyonelleşmesi"ni engelleyen önemli bir unsur devre dışı bırakılmış olacaktır.

Buraya kadar sıraladıklarımız, özelleştirmenin teorik olarak ortaya koyması gereken olumlu sonuçlardır. Bunların yanısıra **özelleştirmenin** doğuracağı olumsuz sonuçlar olabileceğini de gözönünde bulundurmamak gerekmektedir. Örneğin mevcut istihdam sorununu daha da ağırlaştırması kaçınılmaz görünmektedir. Öte yandan ağırlıklı olarak "blok satış stratejisi"nin benimsenmesi durumunda, bu işletmelerin "toplumun ortak malı" olma özelliklerinin ortadan kalkacağı da bir gerçektir.



### "Özelleştirme" Stratejileri

Geniş anlamda tanımlandığı takdirde **özelleştirme** sürecinin, "kamunun iktisadi alandaki yoğun faaliyetlerini minimum seviyeye indirmeye, hatta tamamen ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler ve uygulamalar bütünü" olduğunu yukarıda belirttik. Şimdi bu tanımda yer alan ve bir anlamda, **özelleştirme** sürecinde izlenecek stratejilere gönderme yapan "düzenlemeler ve uygulamalar bütünü" ibaresinin tam olarak neleri içerdiğini açıklamaya; daha doğrusu, "özelleştirme nasıl yapılmalı" sorusuna uygun bir cevap aramaya çalışalım.

Devletin daha sağlıklı bir zemine oturtulmasını ve toplumsal refah seviyesinin yükseltilmesini öngörecektir niteliklere sahip bir özelleştirme programı uygulamak isteyen kamu yöneticilerinin; bütünlük arzeden ve birbirini besleyen şu dört ana stratejiyi izlemeleri önerilmektedir (Savas, 1994);

1. Siyasi otorite, kamu işletmeleri tarafından üretilmekte olan mal ve hizmetleri üretmeleri için özel girişimcileri cesaretlendirmelidir. Kamunun, bir mal ve hizmetin üretilmesi faaliyetinden çekilmeyi öngören bir talebini ortaya koyan bu süreç, "yükten kurtulma" olarak isimlendirilebilir.

2. Pazarda bütünüyle çekilmesinin sakıncalı olduğu anlarda, kamunun (hiç değilse) sorumluluğu azaltılmalıdır. Sorumluluğun azaltılması, "imtiyaz" ve "ihale" gibi özelleştirme yöntemleri daha yaygın bir biçimde kullanılarak sağlanacağı gibi; bu tür alanlardaki üretim faaliyetlerinin yürütülmesi için merkezi hükümete verilmiş olan yetkiler yerel yönetim kademelerine devredilerek de mümkün kılınabilir.

3. Hem kamu hizmetlerinin topluma yüklediği maliyetin tesbit edilebilmesi, hem de bu hizmetleri karşılamaya dönük özel girişim eksenli alternatif oluşumların özendirilebilmesi bakımından, mümkün olabilen alanlarda tüketicilerden ücret talep edilmelidir.

4. Rekabetin artırılmasını öngören tedbirler alınmalı ve bu bağlamda kamunun elinde bulunan monopolistik güçler kırılmalıdır. Bunu sağlamak için de; kamu kesimini, iktisadi faaliyetleri düzenleme eğiliminden alıkoyacak yoğun bir **serbestleştirmeye** (deregulasyon) girişmek gerekmektedir.

Bu stratejilerin sağlıklı bir biçimde izlenbilmesi için; (uzun dönemli bir perspektif içerisinde) kamuoyu oluşturmaya dönük propaganda çalışmalarının yürütülmesi, destek veren çıkar gruplarının eylem birliği yapmalarını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması, özendirici vergi reformlarının yapılması, uygulamayı kolaylaştırıcı yasaların çıkartılması ve özelleştirme karşıtı merkezlerin etkisiz kılınmasını öngören bir takım siyasi manevraların gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Adına özelleştirme denilen bu olgunun, iktisadi boyutundan çok siyasi boyutu ile toplumun karşısına çıkan uzun soluklu bir süreç olduğunu gözardı ettiğimiz takdirde, izlenen stratejilerin hiç bir anlam ifade etmeyeceğini unutmamalıyız (Savas, 1994).

### "Özelleştirme" Yöntemleri

Özelleştirme süreci, genellikle, içerdiği dar anlam itibariyle ele alınmakta ve buna bağlı olarak, söz konusu sürecin kullanabileceği yöntem de, kamunun mülkiyetinde bulunan iktisadi işletmelerin özel girişimcilere devredilmesi ile sınırlandırılmaktadır. Ancak geniş anlamda ele alındığı takdirde, farklı özelleştirme yöntemlerinin kullanılabilir olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu yöntemler dört ana başlık altında toplanabilmektedir (Kök, 1995);

**1. Aktiflerin Satışı;** sabit fiyatla satış, pazarlık usulü ile satış, dış borç karşılığı satış, sıfır fiyatla satış, çalışanlara ve/veya ortaklara satış.

**2. Yasal-Kurumsal Serbestleşme;** devlet müdahalesi; iktisadi faaliyetleri doğrudan düzenlemeye tabi tutmak (regulasyon) ve/veya



piyasalarda kendiliğinden oluşan fiyatlara müdahale etmek (kontrol) şeklinde olabilir. Devletin, bu eylemlerinden vazgeçmesi "yasal-kurumsal serbestleşme" olarak isimlendirilen bir özelleştirme yöntemidir.

**3. İmtiyaz Anlaşmaları;** monopollerin egemen olduğu iktisadi faaliyet alanlarında, kamuya ait üretim veya dağıtım haklarının özel girişimcilere kullandırılması.

**4. Yönetim devri, finansal kiralama, ihale, ortak teşebbüs (joint venture) ;** gibi diğer özelleştirme yöntemleri.

### "Özelleştirme" Olgusuna Farklı Yaklaşımlar

1960'lı yıllarda başlayan ve kısa sürede tüm dünyayı etkisi altına alan **özelleştirme süreci**; hedefleri, ülkeler itibariyle farklılaşan üç temel örnek ortaya koymuş bulunmaktadır. Hedefleri farklı olan bu örnekleri, doğal olarak, izledikleri stratejiler de birbirinden farklı olmuştur. Bu örneklerden birincisi; İngiltere'nin "ekonomide verimliliğin artırılması" eksenine oturarak uyguladığı özelleştirme. Daha çok Latin Amerika ülkelerinde uygulanan ve makro-ekonomik istikrarı sağlamaya dönük geniş kapsamlı programların bir parçası olarak tezahür eden özelleştirme, ikinci örneği oluşturmaktadır. Üçüncü örnek ise, Doğu Avrupa ülkelerinin ideolojik ve sosyo-ekonomik dönüşüm programlarının zorunlu kıldığı **özelleştirme** olarak karşımıza çıkmaktadır (Güneş, 1994).

Bu kısa açıklamadan sonra sözkonusu örneklerden birincisi (İngiltere örneği)<sup>3</sup> üzerinde biraz yoğunlaşmanın yararlı olacağı kanısındayız. Çünkü bu uygulamanın **özelleştirme** olgusuna yaklaşımı; "ekonomide verimliliğin artırılabilmesi için, iktisadi işletmelerin mülkiyetinin ve yönetiminin özel kişi ya da kuruluşlara devredilmesi gerekir" şeklinde "ideolojik" sayılabilecek bir "önkabul"e dayanmaktadır. Sözkonusu uygulamanın bu yaklaşımı sor-

gulamadan **özelleştirme** olgusunu ve bu olgudan beklenen pratik faydaları kavramak kolay olmayacaktır. Nitekim (daha önce de kısmen değindiğimiz gibi), bir iktisadi işletmenin "verimlilik" seviyesini yükseltecek olan temel dinamik, o işletmenin "iktisadi anlamda etkinlik"e ulaşmış olmaktan dolayı kazandığı "uluslararası rekabet gücü"dür; mülkiyetinin ve yönetiminin kime ait olduğu bu bağlamda pek fazla önem arzetmemektedir. Örneğin bir işletme, kamunun mülkiyetinde ve yönetiminde olmasına rağmen, rekabet edebilir bir üretim yapısı ortaya koyabiliyor ise, "bu işletmeyi özelleştireceğiz" diye direktmenin anlamı yoktur.

Teorik planda böyle olmakla birlikte, kamunun mülkiyetinde ve yönetiminde bulunan işletmelerin, genellikle "iktisadi etkinlik"ten uzak, "rekabet özürü" ve dolayısıyla "verimsiz" oldukları da, dünyanın pek çok ülkesinde yaşanan gelişmelerin doğruladığı bir olgudur. Bu noktada, koca Sovyet İmparatorluğu'nda "değişim süreci"nin (ki bu süreç sonuç itibariyle parçalanmayı getirmiştir) başlatılmasını kaçınılmaz kılan gelişmelerden en önemlisinin, "verimsiz çalışma"nın özellikle sanayi işletmelerinde yoğunlaşarak sınai üretimi daraltması ve buna bağlı olarak da "toplumsal refah seviyesi"ni düşürmesi olduğunu hatırlatmanın, "mülkiyet"in önemini vurgulamak bakımından faydalı olacağı kanısındayız.

Konuyu toparladığımızda, gelişmiş piyasa mekanizmasının egemen olduğu **sanayileşmiş ülkelerde özelleştirme** olgusunun; işletmelerin (ve dolayısıyla topyekün ekonominin) "iktisadi etkinlik" ve "verimlilik" seviyelerinin, bunlara bağlı olarak da "rekabet edebilme güçleri"nin yükseltilmesini sağlayacak bir "iktisat politikası aracı" şeklinde algılandığını görmekteyiz. Buna mukabil, **gelişmekte olan ülkelerin özelleştirmeden** beklentisinin biraz farklı olduğu dikkat çekmektedir. Bu ülkeler, **özelleştirme** sayesinde "kamunun finansman açıklarını azaltarak bu kesimdeki yapısal dengesizlikleri giderebileceklerini, enflasyonu



makul seviyelere çekebileceklerini ve büyüme sürecini hızlandırabileceklerini" (TİSK, 1995) ümit etmektedirler.

Küreselleşme adı altında yaşanan ve "iktisadi etkinlik", "verimlilik", "rekabet" olgularını öne çıkaran gelişmelere **duyarsız** kalmanın doğurabileceği olumsuz sonuçların "katlanılmaz" olacağını kısa sürede kavrayan Türkiye'nin de, bu anlamda önemli adımlar attığını, ekonomide piyasa mekanizmasını egemen kılarak büyüme sürecini dış dinamiklerle desteklemeyi öngören yapısal reformlara yöneldiğini görmekteyiz. Bu reformlar, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de, kamunun, mal ve hizmet üretimindeki rolünün yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmış ve mülkiyeti kamunun elinde bulunan işletmelerin yıpranmışlığından da destek olarak **özelleştirme** olgusunu ülke gündeminin önemli maddelerinden biri durumuna getirmiş bulunmaktadır. Diğer taraftan, gerek özelleştirme adına ortaya konan "söylem", gerekse bugüne kadar izlenen strateji; Türkiye'deki yaklaşımın, daha çok Latin Amerika ülkelerinin yaklaşımına benzer unsurlar taşıdığını; yani, **özelleştirme** sürecini, makro ekonomik istikrarı sağlamaya dönük geniş kapsamlı programları destekleyici bir politika aracı olarak kullanmayı öngördüğünün işaretlerini vermektedir.

### Türkiye'deki "KİT Sistemi"ne Global Bir Bakış

1930'lu yıllarda ortaya koydukları performansla Türkiye'nin sanayileşme sürecine ciddi katkılarda buldukları bilinen **kamu iktisadi teşebbüslerinin** (popüler adıyla KİT'lerin), bugün gelinen noktada **ekonomiye** "yük" oldukları tezi önemli ölçüde kabul görmektedir. Kaldı ki, **aşırı istihdam**, **verimsiz işgücü**, **geri teknoloji**, **irrasyonel yönetim** ve buna benzer faktörlerin sonucu olarak, ürettikleri "katma değer" in çok üzerinde harcamalar yapmak zorunda kalan bu işletmelerin, devlet bütçesinden her yıl trilyonlarca lira çektiklerini

bildiğimizden, aksini ileri sürmemiz de mümkün değildir.

Seçim kaybetmiş siyasetçilere veya iktidar partisine yakınlığıyla bürokratlara; ehliyetlerine, yeteneklerine ve birikimlerine bakılmaksızın teslim edilen bu işletmelerin; giderek ivme kazanan **siyasi kirlenme süreci de** dikkate alındığında, devlet eliyle "ıslah" edilerek yeneden **ekonomiye** kazandırılmalarının fevkalade zor olacağı ortadadır. 1980'li yılların başlarında (dünya konjonktürünün de etkisiyle) çözümler olarak ortaya konan özelleştirme ise, aradan geçen bunca yıla rağmen tam anlamıyla hayata geçirilmemiştir. Bu durumu, özelleştirmenin muhatabı olan KİT'lerin, gündelik siyasetin bir takım ihtiyaçlarına cevap verebilme yeteneğine ve daha önemlisi 'hevesi'ne bağlamak mümkündür (Ayдын, 1992).

Yıllar içinde örülmüş çıkar ilişkileri ağının odak noktası olarak tanımlayabileceğimiz bu işletmelerin, ekonomiye yeniden kazandırılabilmesi için; her şeyden önce, bu ağın kırılması gerekmektedir. Çünkü bugün gelinen noktada "KİT sistemi", iktidara gelen siyasetçilerin eline teslim edilen "çıkarcılık araçları"nın en önemlisi durumundadır. Trilyonluk sübvansiyonlardan seçmenlerin yakınlarına ulaşmaya kadar uzanan bir çeşitlilik içinde "çıkarcılık dağıtım" söz konusu olmaktadır. Öyle ki, bu araç (yani KİT'ler) ortadan kaldırılsa pek çok siyasetçi için iktidar olmanın fazlaca bir anlamı kalmayacaktır (Ulagay, 1992). Nitekim "KİT sistemi"nin bu şekilde işleyişinden "nasiplenenler" in, kendilerini mümkün olduğunca gizleyerek ve profesyonelce oluşturdukları **karşıt söylem**, **özelleştirme** politikalarının ülkemizdeki başarısızlığının en önemli sebeplerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan ülkemizdeki (giderek marjinalleşen) bazı siyasi gruplar, **özelleştirmenin**; emperyalistler tarafından dizayn edilen "yeni dünya düzeninin", **proleteryanın** "üretim"den gelen gücünü elinden almak için, "mazlum halklar"a dayattığı "üzeri cilalanmış bir kavram"



olduğunu ileri sürmektedirler. Baştan sona popülizm kokan bu söylem, gerçekleri yansıtmamaktadır. Çünkü mantığına sadık kalınarak ve kurallarına riayet edilerek yapılacak bir **özelleştirme; proleteryanın** üretimden gelen gücünü değil, "bürokrat siyasetçi ortaklığı"nın ekonomiye ve siyasete tahakküm gücünü elinden alacaktır.

Mülkiyeti ve yönetimi kamuya ait işletmelerdeki istihdam fazlası, bazı siyasi örgütlerin "bindirilmiş kıt'a"sı olarak kullanılıyorsa; bu durumu, **proleteryanın** savunması gereken bir kazanım şeklinde yansıtmak pek doğru değildir. İster alınının teriyle üretime katkıda bulunarak, ister ayda bir işletmeye uğrayıp bordroya imza atarak maaşını alıyor olsun, "bunların hepsi emekçidir ve biz esas olarak bütün bu insanların çıkarlarını korumalıyız" deniyorsa; o zaman bu tavrın adını doğru koymak gerekmektedir; nitekim bu tavır, sağlam bir işe kapağı atabilmiş ücretli kesimin "korporatist dayanışmasının dışavurumu"ndan başka bir anlam ifade etmemektedir (İnsel, 1996).

Türkiye'de siyaset yapan insanların önemli bir bölümünün, bürokratları politize ederek onlarla otorite ortaklığı kurdukları ve böylece hem kendilerine hem de **alt kadrolarına** iktisadi ve siyasi çıkar sağladıkları öteden beri bilinmektedir (Mert, 1993). Bu ortaklığı besleyen ve "bozulmaz kılan" en önemli finansman kaynağı ise, özelleştirmenin muhatabı olan KİT'lerden sağlanmaktadır. Bu işletmeler sayesinde ekonomiyi kontrol eden **otorite ortaklığı**, buradan aldığı iktisadi güçle siyasi dengeleri lehine çevirmekte, bir başka ifadeyle **siyasete** de yön vermektedir.

Sadece sözünü ettiğimiz bu ortaklığın çıkarlarına hizmet etmeye mecbur bırakıldıkları için **iktisadi etkinlikten** uzaklaşan ve bu nedenle rekabete ayak uyduramayan bu işletmelerin sonuç itibarıyla karşı karşıya kaldıkları finansman açıkları ise, ülkede yaşayan milyonlarca insanın (ve dolayısıyla **proleteryanın**) milli gelirden aldığı pay daraltılarak

kapatılmaya çalışılmaktadır.

### Türkiye Ne Yapmalı ?

Türkiye'nin "kendine ait" bir özelleştirme stratejisi geliştirebilmesi için, bu ülkede uygulanacak politikaları belirleyenlerin, öncelikle; üretim faaliyeti gösteren kamu işletmelerini belli kriterlere göre tanımlayarak sınıflandırmaları gerekmektedir. Bu tür bir ön çalışma, "ayakları yere basan" ve dolayısıyla ülkenin temel hedeflerine uygun, olumlu sonuçlar vermesi kaçınılmaz olan sağlıklı bir özelleştirme sürecinin başlamasını mümkün kılacaktır. Bu amaca yönelik olarak yapılan bir çalışmada (Kepkep, 1993), ülkemizdeki kamu işletmelerinin; "zarar eden ancak toplumsal faydası özel faydasından yüksek olan kamu işletmeleri" ve nihayet "öncü rolü oynama yeteneğini çoktan yitirmiş olan veya değişik nedenlerle artık kararlı olmaktan çıkan kamu işletmeleri" şeklinde üç ana grupta ele alındıklarını görmekteyiz.

Takdir edileceği gibi, bir kamu işletmesinin topluma sağladığı "fayda"nın kısa dönem perspektifi içerisinde hesaplanarak para birimi cinsinden ifade edilmesi pek kolay değildir. Bu itibarla "toplumsal fayda arzedicisi" konumunda bulunan kamu işletmelerinin özelleştirilmesi söz konusu olduğunda; uzun dönem kapsayan çok geniş bir perspektif kullanılmalı ve ülkenin genel politikalarına hizmet etmeyen iktisat politikalarının (ve dolayısıyla özelleştirme politikasının) reel anlamda uygulanabilir olmayacağı gerçeği dikkatten kaçırılmamalıdır. Bu bağlamda demiryolu işletmeciliği güzel bir örnek oluşturmaktadır. Rantabl olmayacağı önceden bilinen ancak "ülkenin genel kalkınmasına ve bölgelerarası kalkınmışlık farklılıklarının giderilmesine katkıda bulunma" açısından bakıldığında mutlaka döşenmesi gerektiği görülen bir demiryolu ağının, özelleştirilmiş bir demiryolu işletmesinin yavaşacağı türden bir yatırım olmayacağı ortadadır. Böyle bir yatırımın topluma sağlayacağı "fayda"nın yüksekliği, ülke kalkınmasına



yapacağı "katkı"nın büyüklüğü; özel girişimciyi, doğal olarak pek fazla ilgilendirmeyecektir. Bu bakımdan, bu ve benzeri işletmelerin (kapsamlı iyileştirmelere tabi tutulmaları şartı ile) kamu mülkiyetinde kalmalarının, bir başka ifade ile özelleştirmenin dışında tutulmalarının daha doğru olacağını söyleyebiliriz.

Bununla birlikte topluma sağladığı "fayda" global olarak hesaplanabilen ve demiryolu işletmesi gibi oldukça marjinal bir alanı temsil etmeyen bazı kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, satış bedelinin doğru tayin edilmesi şartıyla mümkün görülmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken, satış bedelinin toplumsal faydadan yüksek (Güneş, 1994) olmasıdır. Aksi takdirde bu işletmeleri özelleştirmenin mantıklı bir açıklaması yapılamaz; çünkü böyle bir özelleştirme, toplumsal refah seviyesinin yükseltilmesine dönük politika uygulamalarına herhangi bir katkıda bulunmayacağı gibi, mevcut refah seviyesini de düşürebilecektir.

Kâr eden (veya zarar ediyor olsalar bile iyi yönetilmeleri durumunda rahatlıkla kâr edebilecek olan) ve ileri teknolojinin gerek transfer gerekse üretilmesinde öncü rolü oynayabilecek olan kamu işletmelerini incelediğimizde ise; bu işletmelerin önemli bir bölümünün, "sahip oldukları kapasite" ve "ürettikleri mallar" bakımından ekonominin geneli üzerinde etkili olduklarını görmekteyiz. Bu nedenle söz konusu işletmelerin özelleştirme sonucu yerli ve/veya yabancı monopollerin (veya oligopollerin) mülkiyetine geçmesi, ülkenin siyasi ve iktisadi çıkarlarını önemli ölçüde zedeleyecektir. Özellikle ileri teknolojinin uygulandığı üretim alanlarında faaliyet gösteren kamu işletmelerinin yabancı kuruluşlara satılması, ülkenin uzun dönemli gelişmesinin engelleyici sonuçlar doğurabilecektir. Yakın geçmişte yaşadığımız Teletaş örneği bu tür kuşkuları arttırmaktadır. Uzmanların ifadesine göre, Teletaş; kamu mülkiyetine ait olduğu dönemlerde, iletişim alanındaki gelişmeleri izleyen, ülkeye kazandıran ve uluslararası rekabete ayak uyduracak şekilde kendini dizayn eden bir niteliğe sahip iken,

özelleştirildikten sonra, yalnızca yeni sahiplerinin çıkarlarını gözetecek şekilde çalışan bir niteliğe bürünmüş bulunmaktadır (Kepenek, 1993).

Sonuç itibarıyla, ekonominin geneli üzerindeki etkileri ve teknolojik ilerlemeye yapılabilecekleri katkı dikkate alındığında; bazı kamusal işletmelerinin özelleştirilmesinin doğru sonuçlar doğurmayacağını söylemek mümkündür. Yapılması gereken; bu işletmelerin hem iyi yönetilmelerini güvence altına alan, hem de ülkede yaşayan insanların ortak malı olma özelliğini koruyan özgün bir **model** ortaya koymaktan ibarettir (Kepenek, 1993). Her ne kadar **özelleştirme** olarak isimlendiriliyor ise de; "Kardemir Modeli"ni bu anlamda dikkate değer bulduğumuzu ifade etmeliyiz. Mülkiyetinin önemli bir bölümü "çalışmaları" tarafından satın alınan Karabük Demir Çelik Tesislerini (çalışanlar ve diğer hissedarlar adına) yönetenler, iktisadi etkinlik ile "demokratik işleyiş süreci"nin birbiriyle çelişmediğini, bunların birlikte yürütülebileceğini (Kepenek, 1995) kanıtlayabilirler ise, gerçekten özgün bir model ortaya konmuş olacaktır. Nitekim karar mekanizmalarına gerçek anlamda ehliyetli yetenekli ve "inanmış" insanların getirilmiş olması, kurulan modelin tutacağını işaretlerini vermektedir.

Diğer taraftan, ekonominin geneli üzerinde ciddi etkileri ve teknolojik ilerlemeye katkıda bulunabilecek yeterli donanımları olmadığı gibi, aynı zamanda sürekli zarar eden ve kamu desteğine gereksinime duyan iktisadi işletmelerin (içinde buldukları koşullara göre), kısmen veya tamamen kapatılmalarının<sup>4</sup> önemli ölçüde kaynak tasarrufu sağlayacağı (Karataş ve Öniş, 1994) da bilinmektedir. Tasarruf edilen bu kaynaklar, etkin ve verimli alanlara yapılan özel imalat sanayi yatırımlarının kredilendirilmesinde eğitim, sağlık, savunma vs. harcamalarının finanse edilmesinde kullanıldığı takdirde, toplumsal refah seviyesinin yükselmesi mümkün olabilecektir.



Bununla birlikte zarar eden her kamu işletmesinin kapatılmasının, işletmecilik açısından doğru olmayan sonuçlar doğuracağını da ifade etmek gerekmektedir. Sabit giderleri zararından yüksek olduğu müddetçe; zarar eden kamu işletmelerinin faaliyetlerini sürdürmelerine izin verilmelidir (Akgüç, 1993). Böylelikle zararın daha düşük seviyelere düşürülmesi sağlanabilecektir. Bu tür bir işletmeyi kapatmak, zararı ortadan kaldırmayacağı gibi, aksine artıracaktır. Örneğin ülkemizde, zarar ettiği halde üretim faaliyetine devam eden kamu işletmeleri; ödemek zorunda oldukları "faiz" borcunun bir bölümünü kazançlarıyla karşılamaktadırlar. Bunların kapatılması durumunda, faiz yükünün tamamı kamunun sırtına bineceğinden, zarar hacmi genişleyecektir.

### Sonuç ve Değerlendirme

Ülkemizde özelleştirme adına yapılanlar, evrensel anlamda öngörülen hedeflere ulaşabilecek dinamiklere sahip değildir; daha çok siyasi tercihlerin etkisi altında kalmaktadır. Özelleştirme süreci; "yasal altyapının oluşturulmaması, kamuoyunun yeterince bilgilendirilmemesi ve siyasi merkezlerde farklı görüşlerin bulunması" (Karsak, 1994) gibi nedenlerden ötürü zaman zaman kesintiye uğramaktadır.

Öte yandan özelleştirmeden beklenen asıl faydanın; "söz konusu işletmeleri dünya pazarlarında rekabet edebilir üretim ve dağıtım mekanizmalarına kavuşturmak ve böylelikle bir taraftan makro ekonomik istikrarın sağlanmasına, bir taraftan da toplumsal refah seviyesinin yükseltilmesine katkıda bulunmak" olduğu gerçeğinin gözardı edildiğini görmekteyiz. Özelleştirmenin, (daha çok dar anlamıyla ele alınarak) mülkiyeti kamuya ait işletmelerin yerli veya yabancı kuruluşlara devredilmesinden ibaret olduğu izlenimi verilmeye çalışılmaktadır.

### NOTLAR

1. Pareto'ya göre üretim ve dağıtım ilişkileri; diğer bireylerin (en azından bir bireyin) mal ve hizmet tüketiminden elde edeceği "fayda" miktarını azaltmaksızın, bir veya daha fazla bireyin mal ve hizmet tüketiminden elde ettiği "fayda" miktarını artıracak şekilde yeniden düzenlenemiyor ise, üretim ve dağıtım (tüketim) kesiminde iktisadi etkinlik sağlanmış (Henderson, 1971) ve dolayısıyla toplumsal refah optimum seviyeye ulaşmış demektir. **Genel Pareto Optimumu** olarak isimlendirilen bu refah kriterinin **üretimde iktisadi etkinlik** boyutu, kamu işletmelerinin "özelleştirilmesi veya statülerini muhafaza etmesi" ikilemini analiz ederken daha büyük bir anlam kazanmaktadır. Üretimde iktisadi etkinlik (yine Pareto'ya göre); üretim faktörlerinin mallar arasındaki dağılımı; bir yeniden dağılım durumunda, bu mallardan en az birinin üretim miktarını azaltmaksızın bir diğerininkini artırmaya imkan vermeyecek şekilde düzenlenmiş ise (Divitçioğlu, 1982) sağlanmaktadır.

2. Özelleştirme kavramı ilk kez liberal bir bilimadamı olan Peter F. Drucker tarafından kullanılmıştır (Serim, 1996).

3. İngiltere'de (1980'li yılların başından itibaren) özelleştirmeye muhatab kılınan kamu işletmeleri, statik piyasa başarısızlıklarından dolayı kurulmuşlardır. Daha doğrusu, varolan ve oldukça verimli çalışan özel işletmeler, esas itibariyle ideolojik bir temeli bulunan "yeniden bölüşüm" gerekçesi ile devletleştirilerek birer kamu işletmesi haline dönüştürülmüşlerdir. Ülkemizde ise, kamu işletmelerinin kuruluş gerekçesi oldukça farklıdır. Bu işletmeler, sermaye piyasasının ve teşebbüs faktörünün yetersizliğinden dolayı, "kalkımcı ve pragmatik" bir temele dayanılarak kurulmuşlardır (Akalın, 1990).

4. Burada "özelleştirme" yerine "kapatma" ifadesinin kullanılmasının sebebi, böyle bir işletmeyi "amacına uygun" çalıştırma taahhüdünde bulunarak satın alacak herhangi bir kişi ya da kuruluş çıkmasının imkansızlığının biliniyor olmasıdır.



## KAYNAKLAR

Akalın, Güneri; *Kit Ekonomisi: KİT'ler, Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri*, Yeniçağ Limited, Ankara, 1990.

Aktan, Coşkun Can; *Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme*, Akliselim Matbaası, İzmir, 1992.

Akgüç, Öztin; "Kavram Kargaşası ve Özelleştirme", *Milliyet*, 14 Kasım 1993.

Arslan, Yılmaz; "Özelleştirmenin Temel Amacı Nedir?", *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Haziran 1988.

Aydın M. Kemal, "Özelleştirme: Uzun Bir Yürüyüş", *Sakarya Ekonomisi*, Eylül 1992.

Đivitçiođlu, Sencer; *Mikro İktisat*, 6. b., Sermet Matbaası, Kırklareli, 1982.

Güneş, Hurşit; "Özelleştirme Stratejileri", *Ekonomik Forum*, Temmuz 1994.

Henderson, James M. ve Quandt Richard E.; *Microeconomic Theory: A Mathematical Approach*, McGraw Hill Limited, Tokyo, 1971.

İnsel, Ahmet; "Özelleştirme ve Sosyalistler", *Yeni Yüzyıl*, 16 Haziran 1996.

Karataş, Cevat v e ÖNİŞ, Ziya; *Dünyada Ö-*

*zelleştirme ve Türkiye*, TÜSES Yayınları, İstanbul, 1994.

Karsak, Ertuđrul; "Özelleştirme Sürecinde Hedefler, Sorunlar ve Öncelikler", *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Eylül, 1994.

Mert, Necati; *Otoritenin Yeni Sivilleri*, ("Paytonun F'si" içinde), Çarksuyu Yayınları, Adapazarı, 1995.

Qureshi, Ziya; "Globalization: New Opportunities, Tough Challenges", *Finance and Development*, March, 1996.

Savas, E.S.; *Özelleştirme: Daha iyi Devlet Yönetiminin Anahtarı*, Çev. Ergün Yener, MPM Yayınları, Ankara, 1994.

Serim, Bülent; *Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme*, İzgi Yayınları, Ankara, 1996.

TİSK; *Sorunlar ve Görüşler*, Ajans Türk Matbaacılık, Ankara, 1995.

Tuna, Yusuf; "Dünyada Globalleşme Eğilimleri ve Dengeler", *Çerçeve*, Mayıs-Temmuz, 1995.

Ulagay, Osman; "Solun KİT Rüyası ve Gerçekler", *Sabah (Ekonomi)*, 31 Ağustos, 1992.

Yılmaz, Hikmet; "Özelleştirme: Genel Olarak Anlamı ve Nedenleri", *İşveren*, Aralık, 1994.