

EVRENSEL HİZMETLERİN SUNULDUĞU PİYASALARDA SERBESTLEŞTİRME VE ÖZELLEŞTİRME: EKONOMİK ETKİNLİK AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Ali Osman SOLAK*

ÖZET

Bu çalışmada, evrensel hizmetlerin sunulduğu doğal tekellerde mülkiyetin kamudan özel sektöre devredilmesinin ekonomik etkinliği artırıp artırmadığı ele alınmıştır. Bu bağlamda, mülkiyet değişikliğinin ekonomik etkinliği artırmama nedenleri ve teşebbüslerin kamu mülkiyetinde kalmasının faydaları ortaya konulmuştur. Rekabete açılan doğal tekellerde, hizmet sunumunun en azından bir kısmının kamu mülkiyetindeki teşebbüsler eliyle olmasının etkinlik açısından daha uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Ekonomik etkinlik, doğal tekel, serbestleştirme, özelleştirme*

LIBERALIZATION AND PRIVATIZATION IN THE MARKETS WHERE THE UNIVERSAL SERVICES ARE SUPPLIED: AN EVALUATION IN TERMS OF ECONOMIC EFFICIENCY

ABSTRACT

In this study, It is discussed whether the exchange of property from public to private sector in the natural monopolies, where the universal services are supplied, increases the economic efficiency or not. Thus, the reasons of property exchange for not increasing economic efficiency and the benefits of remaining the enterprises in the public ownership have been put forward. And it has been concluded that it would be more convenient to be done at least some part of the service delivery in terms of efficiency in the natural monopolies opened to competition, by means of state enterprises.

Key Words: *Economic efficiency, natural monopoly, liberalization, privatization*

* Dr., Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı XIII. Bölge Müdürlüğü, 14100 Bolu/Türkiye, aliosmansolak@hotmail.com

1. GİRİŞ

Küreselleşme ve hızla yayılan piyasa ekonomisine paralel olarak, ülkeler ekonomilerini serbestleştirmekte ve mevcut kamu kuruluşlarını özelleştirmektedir.¹ Bu serbestleştirme ve özelleştirme uygulamalarından evrensel hizmetlerin sunulduğu doğal tekeller de etkilenmektedir. Ancak doğal tekellerin serbestleştirilmesi halinde sınırlı bir rekabet mümkün olmaktadır; dolayısıyla, bu piyasalarda özelleştirme uygulamalarına yer verilmesi halinde ekonomik etkinlik artışı da ya çok sınırlı olmakta veya hiç olmamaktadır. Etkinlik artışı olmaması halinde, mülkiyetin kamu veya özel sektör elinde olması, toplumsal refah açısından fark etmediğinden; doğal tekellerin mülkiyetinin özel sektöre devredilmesi konusu, tartışmaya açık hale gelmektedir. Bu bağlamda, evrensel hizmetlerin sunulduğu piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüs veya teşebbüslerin mülkiyetinin özel sektöre devredilmesinin etkinlik açısından değerlendirilmesi bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, makalenin bundan sonraki bölümlerinde evrensel hizmetin tanımı yapılarak evrensel hizmetlerin sunulduğu doğal tekellerin serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesi konusuna yer verilecek; mülkiyet yapısı ile etkinlik arasındaki ilişki ele alınacak ve doğal tekellerde özelleştirme ve etkinlik ilişkisini inceleyen ampirik çalışmalara yer verilecektir. Mülkiyet sahipliğinin değerlendirilmesi sadece etkinlik boyutu ile sınırlı tutulmuş olup; genel anlamda fayda ve zararları ele alınmayacaktır.

2. KAMU HİZMETİ VE EVRENSEL HİZMET

Evrensel hizmetin tanımını yapmadan önce, evrensel hizmeti de kuşatan bir kavram olan kamu hizmetinin tanımını yapmakta fayda vardır.

Onar (1996: 13) tarafından yapılan ve büyük ölçüde referans alınan tanıma göre kamu hizmeti, “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetlerdir.” Anayasa Mahkemesinin 1994/71 E.S. ve 1995/23 K.S. kararındaki kamu hizmet tanımı da Onar’ın tanımıyla örtüşmektedir.²

Kamu hizmetlerini, “idari kamu hizmetleri” ve “iktisadi kamu hizmetleri” şeklinde ayırmak mümkündür. İdari kamu hizmetlerine, ekonomik nitelikte olmayan, ulusal savunma, tapu ve kadastro gibi kamu hukuku kural ve yöntemlerine göre yerine getirilen hizmetler örnek

¹ Bu çalışmada özelleştirme kavramı ile devlet mülkiyetinde olan varlıkların mülkiyetinin tamamının veya bir kısmının özel teşebbüslere devredilmesi ve devlet tarafından sunulan mal ve hizmetlerin özel kesim tarafından sunulmasına izin veren sözleşme biçimleri kastedilmektedir.

² Anayasa Mahkemesinin 28.06.1995 tarihli, 1994/71 E.S. ve 1995/23 K.S. kararı için bkz. 20.03.1996 tarihli ve 22586 sayılı Resmi Gazete.

verilebilir.³ İktisadi kamu hizmetlerine ise, erdemli/değerli mallar (merit goods) olarak da adlandırılan ve “genel ekonomik yarar”a yönelik olan su, elektrik, ulaşım, posta ve telefon gibi hizmetler örnek verilebilir.

İktisadi kamu hizmetleri, toplum tarafından zorunlu ihtiyaç maddesi olarak görülen, toplumu birbirine bağlayan ve demokrasinin işlerliğine katkıda bulunan hizmetler olduğundan (Milgrom, 1996: 4); dışlanabilirlik ve tüketimde rekabetin olup olmadığına bakılmaksızın kamusal mal gibi değerlendirilmektedir (Solak, 2011: 18). İktisadi kamu hizmetleri için günümüzde daha çok evrensel hizmet kavramı kullanılmaktadır. Ülke ve sektörler göre değişen özellikler içermekle birlikte genel olarak “evrensel hizmet” kavramı, istisnasız herkese makul kalite ve fiyattan, sürekli ve düzenli olarak sunulmak zorunda olunan ve çağdaş bir insan için vazgeçilmesi mümkün olmayan asgari/temel ortak ihtiyaçlar olarak tanımlanabilir (Cremer vd., 1998: 2; Emek, 2003: 13; 5369 Sayılı Kanununun 2. Maddesi; Solak, 2011: 18).

Evrensel hizmetlerin özel işletmeler tarafından ticari olarak ihtiyaç duyulan ölçüde sunulmaması halinde, kamu iktisadi kuruluşları marifetiyle veya özel teşebbüslere sözleşme kapsamında karşılığı ödenerek sunumunun sağlanması devletin görevleri arasındadır (Akıllıoğlu, 2005: 55; Uğuz, 2010: 71).

Evrensel hizmet kavramı, Avrupa Birliği Komisyonununun 1987 yılında çıkardığı telekomünikasyon altyapısına ilişkin “Yeşil Kitap” ile Avrupa Birliği hukuki düzenlemelerine girmiştir. Kavramın hukukumuzda yer alması ise, 5369 sayılı “Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile olmuştur.⁴

3. EVRENSEL HİZMETLERİN SUNULDUĞU PIYASALARDA SERBESTLEŞTİRME VE ÖZELLEŞTİRME

Evrensel hizmetlerin sunumu, 80’li yıllara kadar birçok ülkede kamu eliyle olmuştur. Bunda, bu hizmetlerin sunulduğu piyasaların doğal tekel⁵ olması, özel teşebbüslerin sermaye yetersizliği ve sosyal devlet anlayışının büyük payı vardır. 80’li yıllardan itibaren başlayan liberalleşme süreci ile birlikte evrensel hizmetlerin sunulduğu piyasalarda da, bu piyasaların kendine has özel durumlarının imkân verdiği ölçüde serbestleştirme ve özelleştirme uygulamalarına yer verilmiştir/verilmektedir. Ancak, doğal tekel piyasalarında tam rekabetin mümkün olmaması ve evrensel hizmetlerin bünyesinde taşıdığı sosyal önem nedeniyle, serbestleştirme ve

³ Bu tanımlamayı 08.02.2007 tarihli ve 07-13/101-30 sayılı Rekabet Kurulu kararında görmek mümkündür (bkz. 25.04.2007 tarihli ve 26503 sayılı Resmî Gazete).

⁴ Bkz. 25.06.2005 tarihli ve 25856 sayılı Resmî Gazete.

⁵ Posner (1999: 1) doğal tekeli, “belirli bir piyasadaki talebin en düşük maliyetle ancak tek bir firma tarafından karşılanabildiği durum” olarak tanımlamaktadır.

özelleştirmenin olduğu piyasadaki teşebbüslerin faaliyetleri yeni ihdas edilen kurumlar tarafından toplumsal refahı gözetecek şekilde düzenlenmekte ve denetim altında tutulmaktadır. Bu uygulamaya genel olarak regülasyon adı verilmektedir. Regülasyon sadece fiyat anlamında değil kalite, miktar, maliyet ve piyasaya giriş-çıkış gibi hususlar için de geçerlidir.

Doğal tekellerin piyasalarının rekabete açılmasında, sektörlere göre farklı yöntemler uygulanmakta ve bu yöntemler üç temel teoriye dayanmaktadır. Bunlar; Demsetz (1968) tarafından geliştirilen “Demsetz Rekabet Teorisi”, Baumol vd. (1982) tarafından geliştirilen ve potansiyel rekabeti konu alan “yarışılabilir piyasalar teorisi” ve Chamberlin (1962)’in “Tekelci Rekabet Teorisi”dir. Bu yöntemlerin yanı sıra; teknoloji, telekomünikasyon sektörü örneğinde olduğu gibi, doğal tekellerin olduğu bazı sektörlerde yeni rakipler yaratmakta veya doğal tekeli tamamen ortadan kaldırmaktadır.

Doğal tekellerde özelleştirme, rekabet ve regülasyon sıralaması değişmekte ve piyasanın rekabete açıldıktan sonraki durumu sektörlere göre farklılık arz etmektedir. Piyasada sadece bir firmanın devam etmesinin uygun olduğu durumda, imtiyaz sözleşmeleri yoluyla özelleştirme uygulamasına yer verilmekte ve piyasa rekabete açılmamaktadır. Birden fazla firmanın piyasada faaliyet gösterme imkânı olduğu durumda ise ilk olarak doğal tekeller dikey ve yatay olarak bölünme yoluyla yeniden yapılandırılmakta ve piyasa serbestleştirilerek yeni teşebbüslerin piyasaya girmesine izin verilmekte, daha sonra kamu mülkiyetindeki yerleşik firma özelleştirilmekte ya da bunun tam tersi olarak önce kamu mülkiyetindeki firma özelleştirilmekte, daha sonra piyasaya yeni teşebbüslerin girmesine izin verilmektedir. Bazı sektörlerde ise altyapı tekelleri olarak devam ederken işletmecilik faaliyetleri birden fazla firma tarafından yerine getirilmektedir. Bu tip uygulamalarda, piyasa rekabete açıldıktan sonra yerleşik firma ile piyasaya yeni giren firmalar arasında rekabete aykırı durumlar yaşanabilmektedir.

Doğal tekellerin serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesinde gözetilen temel amaçlardan birisi etkinlik artışıdır.^{6, 7} Etkinlik artışını sağlayacak en önemli araç ise rekabettir. Doğal tekeller serbestleştirildikten sonra sınırlı bir rekabet söz konusu olduğundan, etkinlik artışı da buna paralel olarak sınırlı

⁶ İktisadi açıdan etkinlik, statik ve dinamik etkinlik olmak üzere iki farklı çerçevede ele alınır. Statik etkinlik, mal ve hizmetlerin en düşük maliyetle üretilmesini ifade eden üretim/maliyet etkinliği ve toplumdaki bir bireyin refahını düşürmeden diğerinin refahını yükseltmenin mümkün olmadığı durumu ifade eden ve fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşen tahsis etkinliğinden oluşur. Dinamik etkinlik ise, kaynakların uzun dönemdeki dağılımı ile ilgili olarak maliyetleri düşüren, kaliteyi artıran ve piyasaya yeni tür mal ve hizmetlerin sunumunu sağlayan inovasyonların gerçekleştirilebilmesidir (Solak, 2011: 127).

⁷ Özelleştirme uygulamalarında, kamu borç stokunun azaltılması, borçlanma gereksiniminin azaltılması, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, ekonomik varlıkların sahipliğinin genişletilmesi, serbest piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi ve gelirin yeniden dağıtımı gibi başka amaçlar da söz konusudur (Yarrow vd., 1986: 327).

olmaktadır. Bununla birlikte; genel itibariyle piyasaların serbestleştirilmesinin etkinliği artırdığı söylenilebilir.

Bazı doğal tekelleri bütün olarak rekabete açmak mümkün olmasa bile dikey ayrıştırma (vertical separation) yolu ile bazı kısımlarını rekabete açmak mümkündür.⁸ Örneğin uzun mesafe boru hattı ile petrolün taşınması veya elektrik iletimini rekabete açma imkânı yoktur; ancak, elektrik dağıtımı ve petrol dağıtımı rekabete açılabilir. Benzer şekilde, demiryolu altyapısının işletilmesi tekel olarak devam ederken, işletmecilik faaliyetleri rekabete açılabilir.

Özelleştirme uygulamalarının ekonomik etkinlik açısından değerlendirilmesinde, piyasadaki rekabet durumunu ve regülasyon politikalarının etkinliğini hesaba katmak gerekir (Yarrow vd., 1986: 333). Rekabet düzeyinin yüksek olduğu ve önemli ölçüde piyasa aksaklıklarının olmadığı durumlarda, teşebbüslerin mülkiyetinin kamudan özel sektöre geçmesinin toplumsal refahı olumlu etkilediği günümüz ekonomi teorisinin temel ön kabullerinden biridir. Bu ön kabul, temel olarak mülkiyet değişikliği sonucunda işletmelerin kârlılığa ve verimliliğe daha fazla yönelmesinden kaynaklanmaktadır (Atiyas ve Oder, 2008: 19). Rekabetin olduğu piyasalarda, teorik açıdan kamu işletmelerinin özel işletmelerden daha etkin olmasını gerektirecek çok fazla sebep bulunmamaktadır⁹ (Tandırcıoğlu, 2002: 201).

Ancak, rekabetin olmadığı veya sınırlı olduğu doğal tekel piyasalarında, mülkiyet değişikliği etkinliği artırmayabilir ve etkin olmayan özel tekeller meydana getirebilir. Özelleştirme, rekabet ile desteklenmediği takdirde, firmaların maliyet etkinliği de diyebileceğimiz içsel etkinliğini

⁸ Dikey ayrıştırma yolu ile aynı zamanda çapraz sübvansiyonun da önüne geçilerek endüstrinin daha şeffaf bir yapı kazanması sağlanır.

⁹ Teşebbüslerin mülkiyet yapısı ve ekonomik etkinlik arasındaki ilişkiyi inceleyen teorilerin başında "Mülkiyet Hakları Teorisi" ve "Kamu Tercihi Teorisi" gelmektedir. Bu teoriler çerçevesinde, rekabetin olduğu piyasalarda, kamu işletmelerinin etkisizliği aşağıdaki nedenlerle daha iyi açıklanabilir (Tandırcıoğlu, 2002: 201; Solak, 2011: 25-26):

Özel mülkiyet altındaki şirketlerde, yöneticilerin kâr maksimizasyonu gibi açık ve net bir hedefi vardır. Kamu işletmelerinde ise, bu tür bir hedef bulunmaz, bulunsa bile bu hedefe ulaşmada çalışanların performanslarının değerlendirildiği kriterler bulunmaz.

Kamu işletmeleri gevşek bütçe kısıtı (soft budget constraint) ile çalışırlar; özel mülkiyet altındaki işletmeler ise iflas ve hisse devri tehdidi altında katı bütçe kısıtı (hard budget constraint) ile çalışırlar.

Kamu işletmeleri, kalite ve fiyat konusunda piyasa taleplerine duyarlı değildir; piyasa paylarını koruyabilmek için kaliteyi yükseltmek ve maliyetleri dolayısıyla fiyatları düşürmek gibi tedbirleri alma ihtiyacını duymazlar.

Siyasetçi, bürokrat ve çıkar grupları, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki kamu işletmelerinde, etkin olmayan, iş gücü maliyetini yükseltici istihdam programı uygulamalarına ve rasyonel olmayan yatırım programı uygulamalarına yol açarlar.

Politikacı ve bürokratlarda kamu işletmelerinin kamu hizmeti verdiği düşüncesi hâkimdir. Ancak, kamu hizmetinin tanımındaki belirsizlik kamu işletmelerinin işlemlerindeki şeffaflığı ve hesap verilebilirliği ortadan kaldırmaktadır.

artırır. Genellikle, ekonomik performans açısından, rekabet ve regülasyon, mülkiyet sahipliğinden daha belirleyicidir (Yarrow vd., 1986: 364; Kay ve Thompson, 1986: 25). Buna örnek, özelleştirmenin öncü ülkelerinden biri olan İngiltere'den verilebilir.

İngiltere'de elektrik endüstrisinin özelleştirme ve rekabete açma yolu ile yeniden yapılandırılmasına 1990 yılında başlanmış; bütünleşik yapıdaki elektrik endüstrisi hem dikey hem de yatay olarak bölünmüş ve özelleştirilmiştir. Newbery (2001: 171-173)'ye göre İngiliz elektrik endüstrisinin yeniden yapılandırılması ile birlikte üretimde etkinlik artmış ancak bu etkinlik artışı fiyatlara -tüketicilere- yansımamış, şirketlerin kâr oranlarının artmasıyla sonuçlanmıştır. Green (1999: 516-517)'e göre bu duruma, endüstrinin yeniden yapılandırılması sonucunda oluşan üretimdeki iki özel şirketli düopol yapı sebep olmuştur. Newbery (2001: 171-173), benzer bir duruma İngiliz telekomünikasyon endüstrisinden örnek vermekte; İngiliz telekomünikasyon şirketinin özelleştirildiği 1984 yılından 1991 yılına kadar piyasanın düopol yapısından dolayı çok fazla etkinlik artışı yaşanmadığını; 1991 yılında yeni firmaların girmesi ile birlikte artan rekabet sonucunda etkinliğin arttığını ifade etmektedir.

Piyasa gücünü elinde tutan teşebbüslerin özelleştirmesi üzerinde durulması gereken bir durumdur. Bu tip durumlarda her bir sektörün ayrı olarak ele alınması gerekebilir (Vickers ve Yarrow, 1988: 40). Doğal tekellerin özelleştirilmesi sektöre göre değişebileceği gibi, ülke şartlarına göre de değişebilir. Gelişmiş ve piyasa ekonomisinin bütün kurum ve kurallarıyla yerleştiği bir ekonomi ile gelişmekte olan ve piyasa ekonomisinin yeni yerleşmekte olduğu bir ekonomide özelleştirme uygulamaları farklı açılardan değerlendirilir.

3.1. Mülkiyet Değişikliğinin Etkinliği Artırmama Nedenleri

Doğal tekel piyasalarında faaliyet gösteren özel teşebbüslerde, genellikle hissedarlar ve yöneticiler ayrılırlar; dolayısıyla önemli bir etkisizlik sebebi olan asil-vekil sorunu (principal-agent problem) yaşanır.¹⁰ Bu sorun mülkiyet devrinin olmadığı ve imtiyaz sözleşmeleri yoluyla işletme hakkının devredildiği uygulamalarda da yaşanmaktadır.

Mülkiyeti devralan veya imtiyaz hakkı elde eden özel işletmeler, tam rekabet piyasalarında olduğu ölçüde rekabet baskısı hissetmediğinden,

¹⁰ Asil-vekil sorunu, profesyonel yöneticiliğin geliştiği firmalarda, firma sahipleri ile yöneticilerin hedeflerinin aynı olmamasıdır. Firma sahiplerinin hedefi en fazla kârı elde etmek iken, yöneticilerin hedefi nüfuz ve prestij elde etmek veya atalet olabilir. Yöneticilerin firma sahiplerine kıyasla daha fazla ve ayrıntılı bilgiye sahip olmaları ve bu yüzden firma sahiplerince tam denetlenememeleri, yöneticilerin performansı artırmak yerine ataleti tercih ederek etkisizliği artırmalarına yol açabilir (Atiyas, 2000: 32). Hissedarlar, yatırımın dönüşüm oranını yeterli bulmaları halinde, yöneticileri yakından izleme ihtiyacı hissetmeyebilirler.

maliyetleri düşürme, kaliteyi artırma ve inovasyon hususunda çok fazla gayret göstermezler.

Doğal tekel piyasalarında yeni yatırımların maliyeti oldukça yüksektir ve batık maliyet söz konusudur; bu nedenle özel teşebbüsler yatırım yapmak için isteksiz davranır veya devletten güvence ister. Bu durum, dinamik etkinlik açısından istenmeyen bir durumdur.

Inovasyonun önemli olduğu endüstrilerde rekabet ve özelleştirme etkinliği artırabilir; ancak, boru hattı ile petrol taşımacılığı ve demiryolu altyapı işletmeciliği gibi inovasyonun çok önemli olmadığı endüstrilerde özelleştirme dinamik etkinliği çok fazla artırmaz.

Teşebbüslerin, özellikle de doğal tekel özelliği gösteren büyük teşebbüslerin iş yapma kültürünü kısa zamanda değiştirmek mümkün değildir. Mülkiyet değişikliğine gidilmesi durumunda, yöneticileri ve çalışanları kısa vadede değiştirmek kolay olmaz; eski çalışanların becerileri ise, inovasyon için dolayısıyla dinamik etkinlik için yetersiz kalabilir (Mulholland, 2002: 65-68).

Kamu mülkiyetindeki teşebbüsler, toplumsal refah açısından doğrudan kontrol edilebilirken, özel teşebbüsler regülasyon yolu ile dolaylı olarak kontrol edilmektedir. Hükümetlerin özel tekelleri regüle etmek yoluyla piyasa etkinliğini artırmak için harcadıkları kaynak ve enerjiyi, kamu tekelleri için harcamaları durumunda etkinliğin daha fazla artması muhtemeldir. Ayrıca, masrafları ve sebep olduğu işlem maliyeti ihmal edilemeyecek düzeyde yüksek olan düzenleyici ve denetleyici kurumların kendisi/varlığı etkisizlik sebebidir.

Son yıllarda, düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından regüle edilen piyasalarda da ciddi ölçüde başarısızlıklar yaşanmaktadır. Bu başarısızlıklar; regülâtör kurum ile piyasada faaliyet gösteren şirket/şirketler arasındaki bilgi asimetrisi, regüle edilen teşebbüsün maliyet etkinliğini yakalayamaması, piyasaya müdahalede gecikme ve regülâtör kurumun teşvik ve takip edilmesi gibi sebeplerden kaynaklanmaktadır (Yarrow vd., 1986: 345-349).

Regüle edilen piyasalarda, şirket yöneticileri hem hissedarlara hem de regülâtör kuruma karşı sorumludur. Hissedarların ve regülâtör kurumun amaçları arasındaki çatışma, yöneticiler açısından etkisizliğe yol açabilmektedir (Laffont ve Tirole, 1991: 85).

Gerek özelleştirme sürecinde, gerekse özelleştirme sonrası regülasyon sürecinde, organize olmuş baskı guruplarının etkisi oldukça fazladır; buna karşılık tüketiciler iyi organize olamazlar; bu durum tüketici refahının azalmasına yol açar. “Kamu Tercih Teorisi”nin ısrarla ifade ettiği gibi, rant arama faaliyetleri, regülasyonların temel gerekçesi olmaktadır.

Regülasyon, kaynakları ve rantları yeniden dağıttığı için, siyasetçiler ve bürokratlar piyasa başarısızlıklarını düzeltmek yerine servet transferleri gerçekleştirmeyi tercih edebilmektedirler (Oğuz, 2001: 187).

Doğal tekel piyasalarının gerektirdiği altyapı yatırımlarının dönüşümü uzun yıllar alır ve hızla gelişen teknoloji bazı sektörlerde alt yapı yatırımlarının atıl ve gereksiz kalmasına sebep olabilir. Özel teşebbüsler, bu yatırımlar için kullandığı kaynağı kısa sürede geri almak ister; dolayısıyla yüksek kârlarla çalışmak ister; hizmet kalitesini ve çevresel etkileri fazla önemsemez; bu durum tahsis etkinliğinden uzaklaşılmasına sebep olur.

Doğal tekeller için yapılan özelleştirmeler genellikle büyük miktarda sermaye gerektirdiğinden; özelleştirme ihaleleri ile çoğunlukla küresel ölçekte faaliyet gösteren ve işlerini yabancı pazarlara yaymak isteyen az sayıdaki şirket ilgilenmektedir. Bu durum küresel ölçekte tekelleşme sorununu ortaya çıkarmaktadır.

3.2. Teşebbüslerin Kamu Mülkiyetinde Kalmasının Faydaları

Rekabete açılan doğal tekellerde, piyasada birden fazla sayıda şirket olması durumunda (oligopol piyasa), bu şirketlerden en az birisinin kamu mülkiyetinde olması, piyasada bulunan özel mülkiyet altındaki şirketleri disipline eder ve endüstri maliyetleri ile ilgili olarak regülâtör kurumun doğru bilgilendirilmesini sağlar.¹¹ Daha açık ifade edecek olursak; özel şirketlerin hedefi kâr maksimizasyonu iken; kamu şirketleri için sosyal refahı maksimize etme gibi bir hedef söz konusudur. Bu hedef, kamu ve özel teşebbüslerin birlikte faaliyet gösterdiği oligopol piyasalarda, özel şirketlerin piyasa gücünü kullanmaması için disipline edici bir rol oynar. Bir diğer taraftan, piyasanın maliyet yapısı ile ilgili bilgi toplamanın zor ve maliyetli olduğu durumlarda, kamu şirketleri regülâtör kurum tarafından doğru bilgi elde etme aracı olarak kullanılır. Çünkü, oligopol piyasadaki kamuya ait şirketin maliyetleri, endüstri maliyetleri ile ilgili olarak önemli bir göstergedir (Garvie ve Ware, 1996: 358). Bu açıklamalar çerçevesinde, oligopol piyasalardaki kamu şirketlerinin dolaylı regülasyon aracı olarak işlev gördüğü söylenilebilir.¹² Kamu ve özel teşebbüsün birlikte faaliyet gösterdiği piyasalarda, regülâtör kurumun tarafsız olamayacağı endişesi söz

¹¹ Kamu ve özel teşebbüslerin birlikte bulunduğu rekabete açık piyasalara en güzel örneklerden biri ülkemiz havayolu sektörüdür. Sektör serbestleştirilerek rekabete açılmış ve piyasaya yeni havayolu şirketleri girmiştir; kamu mülkiyetindeki kuruluş ticarileştirilerek özel hukuk hükümlerine tabi bir şirket haline getirilmiştir. Sektörde yaşanan rekabet havayolu sektörünün ve kamu mülkiyetindeki şirketin önemli ölçüde büyümesine yol açmıştır. Bir diğer örnek olarak, doğal tekel özelliği gösteren de ülkemiz bankacılık sektörü gösterilebilir. Sektörde kamu ve özel bankalar birlikte faaliyet göstermekte ve bu bankaların faaliyetleri, üst kurul tarafından düzenlenmekte ve denetim altında tutulmaktadır.

¹² Oligopol piyasalardaki kamu şirketlerinin regülasyon aracı olarak kullanılması ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Garvie ve Ware (1996); Brandao ve Castro (2007); De Fraja ve Delbono (1989); Harris ve Wiens (1980); Cremer vd., (1989).

konusu olabilir; ancak, hâkimlerin de devlet ve vatandaş arasındaki ihtilaflarda tarafsız olmaması ihtimal dâhilinde olduğu göz önüne alındığında böyle bir endişenin yersiz olduğu görülür.

Yöneticilerin ve çalışanların motivasyonu, üretim etkinliğini artırmada önemli bir unsurdur. Motivasyonu etkileyen diğer faktörlerin eşit olduğu varsayımı altında, temel amacı hissedarların kârını artırmak olan özel şirketlerde çalışmak yerine toplumun tamamının refahını artırmayı amaçlayan kamu şirketlerinde çalışmak, gerek yöneticiler için gerekse çalışanlar için daha motive edici bir faktördür (Willner ve Parker, 2007: 226; Hausman ve Neufeld, 1991: 421; Taussig, 1906: 12; James, 1887: 40-41).

Bürokratlar, kaliteden ödün vererek maliyetleri düşürmeye çok fazla yanaşmazlar, çünkü maliyet düşüşlerinden doğrudan etkilenmezler. Buna karşılık özel mülkiyet altındaki teşebbüsler, maliyet düşüşlerinden doğrudan etkilenirler; bu durum, üretilen hizmetlerin kalitesinde erozyon yaşanmasına yol açabilir (Bel vd., 2010: 556).

Evrensel hizmetin sunulduğu ve mülkiyetin tamamen özel şirket veya şirketlere devredildiği bir piyasada, özel sektörün faaliyetini yürütememesi halinde kamu hizmetlerinin “süreklilik ilkesi” yara alır.

Mülkiyetin tamamen özel sektöre devredilmesi halinde, evrensel hizmetlerin, evrensel hizmet sözleşmesi ve evrensel hizmet fonu gibi işlem maliyetlerini artırıcı dolaylı yollarla sunumu söz konusudur. Piyasada kamu mülkiyetinde şirket olması halinde ise evrensel hizmet doğrudan sunulabilir.

Uluslararası ölçekte faaliyet gösteren büyük şirketlerin amacı kâr maksimizasyonu olmaktan çıkarak güç maksimizasyonu olmaya yönelmiştir. Bu sebeple; stratejik önemi haiz enerji sektörü gibi sektörlerde faaliyet gösteren kamuya ait teşebbüslerin mülkiyetinin devredilmesi ulusal güvenlik açısından tehdit oluşturabilir.

3.3. Doğal Tekelerde Özelleştirme ve Etkinlik İlişisini İnceleyen Ampirik Çalışmalar

Doğal tekelerin özelleştirilmesi, ülkemizin de dâhil olduğu birçok ülkede yakın zamanda gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle, özelleştirmenin performans üzerindeki etkilerini inceleyen az sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu az sayıdaki çalışma ise ağırlıklı olarak elektrik ve telekomünikasyon sektörü üzerinedir.

Zhang vd. (2008) tarafından yapılan çalışmada, 36 gelişmekte olan ülkenin 1985-2003 yılları arası verileri kullanılarak elektrik üretim sektöründeki özelleştirme, rekabet ve regülasyonun elektrik üretim performansı üzerindeki etkileri incelenmiştir. Bu çalışmada özelleştirmenin işgücü ve sermaye verimliliğini artırdığına veya üretimi artırdığına ilişkin bir

sonuç bulunamamıştır. Çalışmada özelleştirmenin etkin bir regülasyonla birlikte olması halinde performansı artırdığı, ancak performans artışında rekabetin daha önemli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Yunos ve Hawdon (1997) tarafından yapılan Malezya ve 27 gelişmekte olan ülkedeki elektrik üretiminin etkinlik açısından karşılaştırıldığı çalışmada, özelleştirmenin kendisinin etkinlik artışına yol açmadığı, kamu firmalarının en az özel firmalar kadar etkin olduğu ve rekabetin etkinlik açısından önemli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Li ve Xu (2004) yaptıkları çalışmada, dünya genelinde telekomünikasyon sektöründeki özelleştirme ve rekabete açma uygulamalarının performans üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. Ülkelerin 1990-2001 yılları arası verilerinin kullanıldığı çalışmada, sektörün tamamen özelleştirilmesinin işgücü ve toplam faktör verimliliğini artırdığı, kısmi özelleştirmenin önemli bir etkisinin olmadığı, rekabetin toplam faktör verimliliği üzerinde önemli etkisinin olduğu, özelleştirme ve rekabetin birbirini tamamladığı, piyasanın tamamen özel sektörün elinde olduğu ülkelerde rekabetin fiyatları baskı altında tuttuğu sonucuna ulaşılmıştır.

Boylaud ve Nicolletti (2001), OECD ülkelerindeki telekomünikasyon özelleştirmelerini incelemiştir. 23 ülkenin 1991-1997 yılları arası verilerini kullanarak telekomünikasyon endüstrisindeki serbestleştirme ve özelleştirme uygulamalarının fiyatlar, üretim ve hizmet kalitesi üzerindeki etkilerini inceledikleri bu çalışmada; rekabetin verimlilik ve hizmet kalitesini artırdığı, fiyatları düşürdüğü sonucuna ulaşılmış, mülkiyet yapısı ile performans arasında bir ilişki tespit edilememiştir.

Gutierrez ve Berg (2000), Wallsten (2001) ve Bortolotti vd. (2002)'nin telekomünikasyon sektörü üzerinde yaptığı çalışmalarda da yukarıdaki çalışma sonuçlarına benzer şekilde etkili bir regülasyon ve rekabetin özelleştirmeden daha önemli olduğu, özelleştirmenin şirket performansları üzerinde çok fazla etkisi olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Ramamurti (1997) Arjantin demiryollarının özelleştirilmesini konu alan çalışmasında, özelleştirmenin her derde deva olmadığı, kamu özel ortaklığının sadece kamu veya sadece özel işletmecilikten daha iyi olabileceği, özelleştirmenin sübvansiyonlar ve regülasyon başarısızlıkları ile başa çıkma noktasında geçici bir çözüm olduğu tespitini yapmıştır.

Oum vd. (2006) ABD'deki hava alanlarının mülkiyet durumlarının ve kurumsal yapılarının üretim etkinliği üzerindeki etkisini incelediği çalışmasında, kamu mülkiyetindeki havaalanları ve özel sektör mülkiyetindeki havaalanları arasında etkinlik açısından çok fazla fark olmadığını tespit etmiştir.

Parker ve Kirkpatrick (2005) çalışmasında farklı sektörlerdeki ampirik çalışmalardan oluşan literatürü gözden geçirmiştir. Parker ve Kirkpatrick (2005: 535), özelleştirmenin uzun dönemde etkinliği artırılabilmesi için rekabeti ve regülasyonu artırıcı politikalarla desteklenmesi gerektiğini, ancak gelişmekte olan ülkelerin çok azında etkin çalışan rekabet ve regülasyon otoritesinin olduğunu ifade etmektedir.

4. SONUÇ

Piyasaların serbestleştirilmesi ve kamu tekellerinin özelleştirilmesi gerektiği düşüncesi, günümüzde büyük ölçüde kabul görmektedir. Ancak, toplumun her kesimine makul kalite ve fiyattan sürekli ve düzenli olarak sunulmak zorunda olunan evrensel hizmetlerin sunulduğu doğal tekellerin özelleştirilmesi, üzerinde durulması gereken bir konudur. Çünkü özelleştirme tek başına etkinliği artıran bir faktör değildir; özelleştirmenin yanı sıra, ilgili piyasanın rekabet durumu da göz önüne alınmalıdır. Doğal tekellerin rekabete açılması halinde ise rekabet sınırlı kalmakta hatta bazı durumlarda hiç olmamaktadır. Bu nedenle doğal tekellerin tamamen özelleştirilmesinin etkinliği artırmadığı söylenilebilir. Ekonomik etkinlik açısından; kamu mülkiyetindeki teşebbüslerin finansal ve organizasyonel açıdan yeniden yapılandırılarak şirketleştirilmesi ve ticarileştirilmesi; buna paralel olarak ticari ve evrensel hizmete ait hedeflerin ayrılması, özelleştirmeye kıyasla daha öncelikli konular arasındadır.

Doğal tekelerde etkinliği artırmak için, tamamen olmasa bile dikey ayırıştırma yolu ile doğal tekelin bazı kısımları rekabete açılarak özel teşebbüslerin piyasaya girmesine izin verilebilir. Rekabete açılan kısımlarda, hizmet sunumunun tamamının veya bir kısmının kamu mülkiyetindeki teşebbüsler eliyle olmasının gerek etkinlik açısından gerekse bu hizmetlerin taşıdığı önem açısından daha uygun olduğu söylenilebilir.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, E. (2005), "*Avrupa Topluluğu Kamu Hizmeti Yükümlülükleri ile Genel Ekonomik Yarar Hizmetleri Kavramları Üzerine Notlar...*", Rekabet Dergisi, Sayı:21, s.22-57.
- ATİYAS, İ. (2000), "*Rekabet Politikasının İktisadi Temelleri Üzerine Düşünceler*", Rekabet Dergisi, Sayı:1, s.24-45.
- ATİYAS, İ. ve B. Oder (2008), *Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, TEPAV, Ankara.
- BAUMOL, W. J., J. C. Panzar ve R. D. Willig (1982), *Contestable Markets and Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Javonovich, New York.

- BEL, G., X. Fageda ve M. E. Warner (2010), "*Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services*", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol:29, No:3, p.553-577.
- BORTOLOTTI, B., J. D'Souza, M. Fantini ve W. L. Megginson (2002), "*Privatization and the Sources of Performance Improvement in the Global Telecommunications Industry*", *Telecommunications Policy*, Vol:26, No:5-6, p.243-268.
- BOYLAUD, O. ve G. Nicoletti (2001), "*Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications*", *OECD Economic Studies*, No:32, p.99-142.
- BRANDAO, A. ve S. Castro (2007), "*State-Owned Enterprises as Indirect Instruments of Entry Regulation*", *Journal of Economics*, Vol:92, No:3, p.263-274.
- CHAMBERLIN, E. (1962), *The Theory of Monopolistic Competition: A Reorientation of the Theory of Value*, MA: Harvard University Press, Cambridge.
- CREMER, H., F. Gasmi, A. Grimaud ve J.J. Laffont (1998), *The Economics of Universal Service: Theory*, The Economic Development Institute of the World Bank.
- CREMER, H., M. Marchand ve J. Francois (1989), "*The Public Firm as an Instrument for Regulating an Oligopolistic Market*", *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol:41, No:2, p.283-301.
- DE FRAJA, G. ve F. Delbono (1989), "*Alternative Strategies of A Public Enterprise in Oligopoly*", *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol:41, No:2, p.302-311.
- DEMSETZ, H. (1968), "*Why Regulate Utilities?*", *Journal of Law and Economics*, Vol:11, No:1, p.55-65.
- EMEK, U. (2003), *Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi - Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon-*, DPT Yayın No: 2672, Ankara.
- GARVIE, D. ve R. Ware (1996), "*Public Firms as Regulatory Instruments with Cost Uncertainty*", *The Canadian Journal of Economics*, Vol:29, No:2, p.357-378.
- GREEN, R. (1999), "*Draining the Pool: The Reform of Electricity Trading in England and Wales*", *Energy Policy*, Vol:27, No:9, p.515-525.
- GUTIERREZ, L. H. ve S. Berg (2000), "*Telecommunications Liberalization and Regulatory Governance: Lessons from Latin America*", *Telecommunications Policy*, Vol:24, No:10-11, p.865-884.

- HARRIS, R. G. ve E. G. Wiens (1980), "*Government Enterprise: An Instrument for the Internal Regulation of Industry*", The Canadian Journal of Economics, Vol:13, No:1, p.125-132.
- HAUSMAN, W. J. ve J. L. Neufeld (1991), "*Property Rights Versus Public Spirit: Ownership and Efficiency of U.S. Electric Utilities Prior to Rate-of-Return Regulation*", The Review of Economics and Statistics, Vol:73, No:3, p.414-423.
- JAMES, E. J. (1887), "*The Relation of the Modern Municipality to the Gas Supply*", Publications of the American Economic Association, Vol:1, No:2/3, p.7-76.
- KAY, J. A. ve D. J. Thompson (1986), "*Privatization: A Policy in Search of a Rationale*", The Economic Journal, Vol:96, No:381, p.18-32.
- LAFFONT, J. J. ve J. Tirole (1991), "*Privatization and Incentives*", Journal of Law, Economics, & Organization, Vol:7 (Special Issue), p.84-105.
- LI, W. ve L. C. Xu (2004), "*The Impact of Privatization and Competition in the Telecommunications Sector around the World*", Journal of Law and Economics, Vol:47, No:2, p.395-430.
- MILGROM, P. (1996), "*Procuring Universal Service: Putting Auction Theory to Work*", Lecture at the Royal Swedish Academy of Science.
- MULHOLLAND, K. (2002), "*Throwing the Baby Out with the Bath-Water: Managers and Managerialism in the Post-Privatised Utilities*", Capital&Class, No:77, p.53-87.
- NEWBERY, D. M. (2001), *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, MIT Press, Cambridge.
- OĞUZ, F. (2001), "*Hukuk ve Ekonomi Yaklaşımı Üzerine*", Ed. A. Ulusoy, Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Liberte, Ankara, s.176-210.
- ONAR, S. S. (1996), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt:1, 3. Baskı, İstanbul.
- OUM, T. H., N. Adler ve C. Yu (2006), "*Privatization, Corporatization, Ownership Forms and Their Effects on the Performance of the World's Major Airports*", Journal of Air Transport Management, Vol:12, No:3, p.109-121.
- PARKER, D. ve C. Kirkpatrick (2005), "*Privatisation in Developing Countries: A Review of the Evidence and the Policy Lessons*", Journal of Development Studies, Vol:41, No:4, p.513-541.

- POSNER, R. A. (1999), *Natural Monopoly and Its Regulation*, Cato Institute, Washington.
- RAMAMURTI, R. (1997), "Testing the Limits of Privatization: Argentine Railroads", *World Development*, Vol:25, No:12, p.1971-1993.
- SOLAK, A.O. (2011), "Karayolu ve Demiryolu Ulaşım Sistemlerinin Ekonomik Etkinlik Analizi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TANDIRCIOĞLU, H. (2002), "Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:4, Sayı:3, s.198-226.
- TAUSSIG, F. W. (1906), "The Love of Wealth and the Public Service", *Publications of the American Economic Association*, 3rd Series, Vol:7, No:1, p.1-23.
- UĞUZ, H. E. (2010), "Devlet-Piyasa İkileminde Evrensel Hizmet Anlayışı", Ed. A. H. Aydın, İ. E. Taş, M. Kılıç ve Z. Gül, *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*, Sütçü İmam Üniversitesi Yayını, Kahramanmaraş, s.63-76.
- VICKERS, J. ve G. Yarrow (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, MA: MIT Press, Cambridge.
- WALLSTEN, S. J. (2001), "An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America", *The Journal of Industrial Economics*, Vol:49, No:1, p.1-19.
- WILLNER, J. ve D. Parker (2007), "The Performance of Public and Private Enterprise under Conditions of Active and Passive Ownership and Competition and Monopoly", *Journal of Economics*, Vol:90, No:3, p.221-253.
- YARROW, G., M. King, J. Mairesse ve J. Melitz (1986), "Privatization in Theory and Practice", *Economic Policy*, Vol:1, No:2, p.323-377.
- YUNOS, J. M. ve D. Hawdon (1997), "The Efficiency of the National Electricity Board in Malaysia: An Intercountry Comparison Using DEA", *Energy Economics*, Vol:19, No:2, p.255-269.
- ZHANG, Y. F., D. Parker ve C. Kirkpatrick (2008), "Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition and Regulation", *Journal of Regulatory Economics*, Vol:33, No:2, p.159-178.