

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN 75. YILINDA PİYASA VE ÖZELLEŞTİRMENİN DİNAMİK YANSIMALARI

Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU
Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F.
Öğretim Üyesi

Giriş

Üretim araçları mülkiyetinin kamunun elinde mi, yoksa özel şahıs elinde mi olduğunda iktisadi refahı daha fazla arttırdığı son yılların en hararetli tartışma konularından birisidir. Ne üretileceği ve üretimden elde edilen kazançların nasıl dağıtılacağına dair iktisadi kararlar, kamu mülkiyeti altında bir merkezi idarenin "görünür eli" vasıtasıyla koordine edilirken, özel mülkiyet altında koordinasyon işi piyasa fiyatlarının maharetli "görünmez eli"ne bırakılır. Bu iki rakip iktisadi organizasyon türü arasında, tüketici tercihlerindeki değişmelere ve teknolojik yeniliklere, piyasanın daha kolay uyum sağladığının tecrübelerle anlaşılması, iktisadi refahın artırılmasında devletin ve hükümetin oynadığı rolün yeniden belirlenmesi sürecini başlatmıştır. Bu uğurda bugüne kadar, iktisadi gelişmişlik düzeyleri ve ideolojik yapıları farklı çok sayıda ülke, iktisadi kararların organizasyonunda piyasanın daha fazla etkili olmasını sağlayacak yapısal değişiklikleri hayata geçirmiştir.

Türkiye de, aslında fikri temelleri Cumhuriyetimizin kuruluş yıllarında atılmış olan bu sürece somut olarak 1980'deki 24 Ocak Kararları⁽¹⁾ ile katılmıştır (Okyar, 1990.) Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile birlikte, ekonominin yeni baştan inşaa edilmesinde önemli görevler verilerek kurulan, merkez bankası dahil, kamu teşebbüslerinin, netice itibarıyla esas sahipleri olan halka geri iadesinin hedeflendiği, başbakana danışmanlık yapan "Ali İktisat Meclisi"nin 1933'te sunduğu rapordan anlaşılmaktadır:

"Devlet hiç bir nevi sanayii yalnız kendi teşebbüs ve faaliyetine hasretmeyerek bu mevzuda her sahayı müteşebbis eşhas ve müessesata serbestçe açık bulundurmalı ve kendi teşebbüsüyle veya iştirakiyle vücuda gelecek sanayi hareketlerinde halkın kuruluş teşebbüslerine iştirakleri mümkün olduğu kadar teşvik olunmalı ve tesis kökleşip de muayyen ve emin bir kar temin etmeye başladığı ve halkın iktisadi refahı müsait bulunduğu zaman bu tesisler ilk fırsatta hususi teşebbüslere ve halka maledilmelidir. (Aktaran: Eriş, 1995, sf.61)

(1) Bu konuda daha geniş bilgi için Kirkpatrick ve Öniş'e (1991) bakılabilir.

Bu çalışmamızın amacı Türkiye'de özellikle kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi konusunda 1980'lerin başlarından bugüne kadar alınan mesafeyi üç ana bölüm altında değerlendirmektir.

Piyasaya geçiş sürecinin en önemli unsurlarından birisi üretim araçlarının özel mülkiyet elinde toplanması, dolayısıyla, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesidir. Piyasa, hem tek tek bireylerin ve hem de hükümetin iktisadi kararlarını bir ahenk içerisinde, ve toplum refahının artırılmasına yönelik olarak almalarını sağlayan müşevvikler yayar, ve bu şekilde davrananları ödüllendirir. En büyük ödül, tüketicilerin en çok arzu ettikleri ürünlerden arzu ettikleri miktarlarda tüketebilmelerinin sağlanmasıdır. Herkes kendi iktisadi refahını artırma çabası ile maliyetleri ve fiyatları dikkate alarak karar verdiğinde, herkesin geliri artacaktır. Çünkü, bir tüketim harcaması bir başkasının gelirini oluşturur; şöyle ki, talep edilen ürünlerin üretilmesinde kullanılan üretim faktörlerine yapılan ödemeler, bir yandan ürünün maliyetini ve dolayısıyla fiyatını belirlerken, diğer yandan üretime katılanların gelirini oluşturur. Bu bağlamda, maliyet ve fiyatlara hassasiyet bakımından kamu ile özel mülkiyet arasında fark olup olmadığı üzerinde durulan önemli bir sorudur ve bu soru bir sonraki bölümde tartışılacaktır. Bir toplumun alıştığı iktisadi organizasyon şekline ayrılması o kadar kolay değildir, sıkıntılar içerir. Ancak, mevcut sistem altındaki sıkıntıların dayanılmaz hale gelmesi, yani, uygulanan iktisadi reçetelerin iyileştirmeye çalıştıkları hastalıktan daha vahim zararlar vermesi durumunda en iyi diğer sisteme geçişten başka bir çıkar yol yoktur. Öyleyse, piyasaya daha az hareket serbestisi tanındığı mevcut iktisadi sistem içerisinde ortaya çıkan ya da çıkabilecek sıkıntıların ne olduğunu araştırmakta yarar vardır; bu da üçüncü bölümün konusunu teşkil etmektedir. Dördüncü bölüm de ise, yapılan bu tartışmaların ışığında, fikri temelleri Cumhuriyetimizin kuruluş yıllarında atılan, ama Türkiye'nin ancak 1980'lerde somut olarak başlatabildiği özelleştirme sürecinde ne kadar mesafe aldığı değerlendirilecektir. Çalışmamız, piyasaya geçiş ve özelleştirme konusunda Türkiye'nin yapması gerekenlerle ilgili önerilerin sunulması ile son bulacaktır.

Mülkiyet-Performans İlişkisi

Son yıllarda Türkiye dahil giderek artan sayıda ülkenin en önemli özelleştirme gerekçeleri arasında özel mülkiyet ile performans arasındaki olumlu ilişkiyi göstermesi, mülkiyet ile performans arasındaki muhtemel ilişkiyi ortaya çıkarmaya yönelik teorik ve ampirik araştırmalara ilgiyi yeniden canlandırmıştır. Geleneksel olarak iktisatçıların çoğu, rekabet derecesi yüksek mal ve sermaye piyasalarının performans üzerine olumlu etkiler yarattığını, ve burada mülkiyet türünün sadece kısmi bir rol oynayacağını ka-

bul ederler (Borcherding, Pommerehne, Schneider, 1982). Bununla birlikte, yakın zaman önce, Vining ve Boardman (1992), tahsis ve teknik etkinlik⁽²⁾ açısından mülkiyet türünün rekabetçi endüstrilerde dahi önem taşıdığı yönünde bulgular sunmuşlardır. Bulguları özel mülkiyeti destekler niteliktedir. 1980'lerin başlarına kadar iktisadi hayatta devletin ağırlıklı bir rol oynaması gerektiğini, ve iktisadi etkinliği belirleyen faktörün aslında bir organizasyonun nasıl yönetildiği olduğunu savunan Dünya Bankası bile, bugün yeni bulguların ışığında "mülkiyet türünün" önemli olduğunu kabul etmiş, ve devlete ait endüstrilerin özel sektöre sadece transferinin dahi iktisadi etkinliği arttıracığını belirtmiştir (Kikeri, Nellis, Shirley, 1992.) Megginson, Nash, Randenborgh (1994) tarafından bir süre önce yapılan diğer bir araştırmada da özelleştirme lehinde bulgular sunulmuştur.

Netice itibariyle, maliyete ve fiyatlara hassasiyet bakımından kamu ile özel mülkiyet elindeki işletmeler arasında bir fark olduğu artık herkes tarafından kabul edilmektedir. Bu farkın kaynağı olarak da, genellikle, bu mülkiyet türlerinin faaliyet hedefleri arasındaki farklılıklar ve işverenin kendi belirlediği hedeflere çalışanlarının ve yöneticisinin ne derecede uyduğunu izleme sistemleri arasındaki farklılıklar gösterilmektedir (Vickers, Yarrow 1988.)

Herşeyden önce, hükümetin özellikle kamu teşebbüslerinin fiyatlama ve yatırım kararları üzerinde, ilgili bakan ve bürokrat vasıtasıyla kullandığı doğrudan bir kontrolü mevcuttur. Bu kontrol çoğu zaman, özel mülkiyetin itici gücü sayılan "kar" elde etme hedefi gözardı edilerek, bir takım sosyo-iktisadi hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde kullanılır. Bu tür iktisadi mantığı olmayan müdahaleler, belirli bir tüketici grubunun ya da endüstrinin subvanse edilmesi, belli bazı yörelerde iktisadi faaliyetlerin canlandırılması, ya da istihdam yaratılması ya da yaratılmış olan istihdam düzeyinin korunmasının sağlanması için izlenebilir (Rees, 1984.)

Bir başka önemli husus, genellikle kamu teşebbüsleri hisselerinin bor-sada alışverişine izin verilmemesidir; bu nedenle de, özel teşebbüslerde olduğu gibi, hisse sahiplerinin "ses duyurma" ya da "çıkış" yöntemlerinden⁽³⁾ birini izlemek suretiyle kamu teşebbüsünün performansından duydukları memnuniyetsizliği gösterme şansları yoktur (Alchian, 1965.)

(2) İktisadi etkinlik, tahsis etkinliği ve üretim etkinliğinden oluşur. Tahsis etkinliği işletmenin faaliyette bulunduğu piyasadaki performansı ile ilgilenirken, bazen içsel ya da teknik etkinlik olarak da anılan üretim etkinliği işletmenin kendi içerisindeki performansı üzerinde durur.

(3) "Ses duyurma" yöntemi, hisse sahiplerinin, teşebbüsün düşük performans göstermesi halinde genel kurulda yönetim kurulu üyeleri ve başkanını değiştirme yoluyla memnuniyetsizliklerini göstermesidir. "Çıkış" yönteminde ise, hisse sahipleri memnuniyetsizliklerini sahip oldukları hisseleri satarak ve bu şekilde teşebbüs ile ilişkilerini keserek gösterirler.

Ayrıca, kar etmesi halinde kamu teşebbüsünün bu karı işletmede tutma, bununla yeni yatırımlar yapma, ya da bunu fiziki sermayesinin bakım-onarım harcaması olarak kullanma imkanı yoktur. Elde edilen kar hazineye devredilir. Kamu teşebbüslerinde düşük performans hemen hemen hiç bir zaman cezalandırılmaz, hatta belki farkında olmadan, teşebbüsün faaliyet zararlarının ve yatırım harcamalarının merkezi bütçe tarafından karşılanması nedeniyle teşvik bile edilmiş olabilir. Kamu teşebbüsünün iflas etmesi sözkonusu değildir.

Dahası, bir kamu teşebbüsü yöneticisinin maaşı teşebbüsün performansı ile ilişkilendirilmemiştir; maliyetleri düşürmeye yönelik çabaları da ender olarak mükafatlandırılır. Teşebbüsün bütçesine ayrılan miktarın tümünün harcanmaması halinde ise, gelecek sene bütçesinin, genellikle harcanmayan kısım kadar daha düşük bağlanması sözkonusudur. Bu nedenle, bütçeden tasarruf sağlanmış olan miktarı, yönetici, hazineye kaptırmak yerine kendi çalışma odasının yeniden tefrişi gibi gösterişe yönelik üretken olmayan şekillerde kullanma yoluna gidebilir.

Buna ek olarak, siyasetçi-bürokrat-kamu yönetici üçlüsü kamu seçimi teorisinin varsaydığı davranış şekilleri içerisinde olabilirler. Kamu seçimi teorisine göre siyasetçi, bürokrat, ve kamu yöneticisi kendi menfaatlerini, aslında hizmet etmeleri gereken toplum menfaatlerinin önünde tutacak şekilde davranırlar. Siyasetçiler tekrar seçilebilmek için oy-maksimize etmeye çalışırlar; ve bu amaçla bürokrat ve kamu yöneticisi üzerinde etki güçlerini kullanarak daha önce sözünü ettiğimiz iktisadi-olmayan hedeflerine ulaşmaya çalışırlar. Kamu sektöründe maaş sistemi daha önce belirttiğimiz gibi performans ile ilişkilendirilmemiş olduğu için tayin ile göreve gelmiş bürokrat ve yöneticiler, görevlerinde kalabilmek için, siyasetçinin kendileri için çizmiş olduğu şekilde hareket etmeyi daha uygun bulurlar. Ancak, buna rağmen, siyasetçinin, bürokratin, ve kamu yöneticisinin, toplum menfaatlerini kendi menfaatlarının önünde tuttukları, ve bir "kamu ruhu" ile görevlerini yerine getirdikleri ve görevlerini iyi bir şekilde yerine getirmiş olmaktan mutluluk duydukları istisnai durumlar da vardır (Kelman, 1987.)

Özelleştirme Yapılmadığı Zaman Durum Nasıldır?

Bir önceki bölümde ele alınan hususlar nedeniyle, bugün artık özel mülkiyete nazaran kamu mülkiyeti altındaki teşebbüslerin, özellikle üretim için gerekli olan sermayenin bulunması, üretimde kullanılacak girdileri en uygun kombinasyonla istihdam edebilme kabiliyetleri, ve belki de en önemlisi, nihai ürün fiyatlarını arttırabilmeleri ve gelecekte ortaya çıkabilecek değişmelere uyum gösterebilme kapasiteleri bakımından, düşük performans gösterdikleri kabul edilmektedir.

Özel mülkiyete nazaran, kamu mülkiyeti altında, teşebbüslerin, üretim maliyetlerine daha az hassasiyet gösterdikleri, ve üretimin hemen hemen her aşamasında etkinlikten ödün verdikleri düşünülmektedir. Örneğin, yukarıda sözü edilen sosyo-iktisadi hedefleri gerçekleştirmek için, hükümet, sık sık etki gücünü kullanmak suretiyle, kamu teşebbüslerinin üretim girdilerini, çoğu zaman uluslararası rekabetten korunmakta olan belli bazı yerli üreticilerden, piyasanın üzerinde bir fiyat ödeyerek, almasını sağlar.

Kamu teşebbüsünün ikame girdilerden hangisini kullanacağı ile ilgili karar, genellikle maliyet unsurlarından çok, kamu otoritesinin belirlediği endüstrilerarası çapraz-subvansiyon hedefini tatmin edecek şekilde verilir. Bu tür bir seçim teşebbüsün hangi tür teknoloji kullanacağına dair seçimi de etkileyecek, ve dolayısıyla fazladan bir etkinsizliğin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Teşebbüs aynı zamanda, maliyeti minimum kılacak etkin üretim girdileri bileşimini bozmak pahasına, ihtiyacından fazla işçi çalıştırmaya zorlanacaktır. Hükümetin, belli bir yörenin iktisadi durumunu iyileştirmek amacıyla teşebbüsün aslında uygun olmayan bir yerde kurulmasını sağlaması, kıt ve üretken kaynakların etkin olmayan şekilde kullanımını daha da arttıracaktır.

Buraya kadar, kamu teşebbüslerinin neden nisbeten maliyete daha az duyarlı olduklarının muhtemel nedenlerini ortaya koyduk. Türkiye'deki kamu teşebbüslerinin çalışma koşulları yukarıda saydıklarımızdan çok fazla bir farklılık göstermemektedir. Kamu teşebbüslerinin içerisinde buldukları bu sıkıntılardan kurtarmak amacıyla, 1986'da iddialı bir özelleştirme programı yürürlüğe konmuştur. Bir sonraki bölümde, Türkiye'nin bu özelleştirme atağının bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

Türkiye'nin Özelleştirme Deneyimi

Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarını ele alan, diğerlerinin yanında, Gündüz (1996), Aksoy (1994), Gültekin (1993), Tan (1992), Öniş (1991), ve Akalın'ın (1990) yaptığı çeşitli çalışmalar olmasına rağmen, bu konu üzerine bilinen en kapsamlı çalışma Morgan Guaranty Bank'ın 1986'da tamamlanan raporudur. Raporda, özelleştirilecek kamu teşebbüsleri satılabilirlik kriterine göre belirlenip sıralanmıştır. Ancak, en önemli ve öncelikli alıcı grubu olarak yabancı yatırımcıların belirlenmiş olması özelleştirmeye karşı bir kamuoyu oluşmasına neden olmuş, zamanın hükümetini raporun uygulanmasından vazgeçmeye zorlamıştır.

Türkiye'deki özelleştirme çalışmalarını ampirik olarak araştıran ender çalışmalardan ikisi Çakmak ve Zaim (1992, 1991) tarafından yapılmış-

tır. Yazarlar, özelleştirmenin muhtemel etkilerini, kamu ve özel sektör elindeki çimento fabrikalarının 1986 yılındaki teknik etkinliklerini karşılaştırmak suretiyle belirlemeye çalışmışlardır. Kamuya ait bazı çimento fabrikalarının özelleştirildiği 1989 yılından daha önceki döneme ait bilgileri kullanarak yaptıkları bu çalışmalarda yazarlar, iki farklı mülkiyet türü arasında anlamlı bir performans farkı olmadığı sonucuna varmışlardır.

Aynı sektörde faaliyet gösteren değişik mülkiyetlere ait teşebbüslerin performansını ölçmeye yönelik diğer bir çalışmada Bağdadioğlu, Waddams Price ve Weyman-Jones (1996), özelleştirilen iki elektrik dağıtım müessesesi (Aktaş ve Kayseri) ile Kepez ve Çukurova Elektrik şirketlerinin elektrik dağıtım kollarının, kamuya ait elektrik dağıtım müesseselerine nazaran daha yüksek bir teknik etkinliğe sahip olduklarını bulmuşlardır.

1988-1991 döneminde özelleştirilen kamu teşebbüslerinin performansının değerlendirildiği bir çalışmada da Karataş (1995), özelleştirilen teşebbüslerde değişik oranlarda performans artışı tesbit etmiştir. Ancak, özellikle daha önce kamu elinde iken tekel gücü olan teşebbüslerdeki performans artış nedeninin, işin içerisine özel kesimin girmesinden mi yoksa tekel gücünü hala elinde tutan teşebbüsün bu gücünü kullanmak suretiyle ürünleri için yüksek fiyat tesbit etmesinden mi kaynaklandığına karar verememiştir.

Bu çalışmalar dışında, Türkiye'de planlanmış ya da hayata geçirilmiş özelleştirme uygulamalarında, genellikle, özelleştirilecek adayın sadece mali açıdan faaliyetlerini idame ettirebilirliğinin muhasebe teknikleri kullanılarak belirlenmesi üzerinde durulduğu görülmektedir. Özelleştirme literatürü bir özelleştirmenin etkileri araştırılırken bir maliyet-fayda analizi yapılmasını tavsiye etmektedir.⁽⁴⁾ Bu tür bir maliyet-fayda analizini yapabilmek için, özelleştirilecek kamu teşebbüsünün faaliyette bulunduğu piyasadaki arz ve talep eğrilerinin şekli, ve doğrudan ve dolaylı regülasyonların maliyetleri hakkında, detaylı ve güvenilir bilgilere ihtiyaç vardır. Ancak, bu bilgilere ulaşabilmek için seferber edilmesi gereken beşeri ve fiziki kaynakların yükleyeceği maliyetlerin büyüklüğü bu tür bir maliyet-fayda analizinin her zaman yapılabilmesini zorlaştırmaktadır. Belki de bu nedenle, özelleştirme ile ilgili ampirik çalışmaların çoğu iktisadi etkinliğin kendisi yerine bunu kısmen yansıtan teknik etkinliği ölçmeye yönelmiştir. Bu durum, Türkiye'de hükümetlerin, özel mülkiyet altında işletmelerin daha üstün bir performans göstereceklerini ilk elden kabul ettiği, ya da bu tür bir maliyet-fayda

(4) Özelleştirme etkilerini bu tür bir maliyet-fayda analizi vasıtasıyla araştırmayı mümkün kılacak bir metodoloji Jones, Tandon, ve Vogelsang (1990) tarafından sunulmuş, yakın zaman önce de Gelal, Jones, Tandon, ve Vogelsang (1992) tarafından uygulanmış, özelleştirme lehinde bulgular elde edilmiştir.

analizinin gerektireceği maliyetlere, ve zorluklara katlanmak istemediği anlamına gelebilir. Türkiye'de özelleştirme çalışmalarının başladığı 1980'li yılların başlarından beri, hükümetlerin, daha çok nasıl özelleştirelim? sorusu üzerinde yoğunlaşmış olması bu sonucu pekiştirmektedir.

Nasıl özelleştirelim? sorusu, daha çok özelleştirmenin teknik yönleri olan, gerekli yasal ve kurumsal altyapının oluşturulması, özelleştirilecek kamu teşebbüslerinin gerekiyorsa yeniden yapılanması, kamu teşebbüslerinin ne zaman, hangi özelleştirme yöntemiyle, kime ve hangi fiyattan satılacağına karar verilmesi ile ilgilidir.

Türkiye'nin bugüne kadar gerçekleştirdiği özelleştirme faaliyetlerinde sınırlı kalmış olması, bu gibi teknik konularda dahi gerekli ve yeterli ilerlemeyi sağlayamadığını göstermektedir.⁽⁵⁾ 1984 tarihinde çıkarılan ve özelleştirme programına ilişkin ilk hukuki düzenlemeyi yapan 2983 sayılı Kanundan başlayarak 1994 tarihinde çıkarılan 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK'de değişiklik yapan Kanun"a kadar, özelleştirme ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili, çıkarılan birçok kanun ve kanun hükmünde kararname ile bir takım genel hususların belirlenmesinin ötesine geçilememiş, uygulamaların gerektirdiği ihtiyaca cevap verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır. Kurumsal altyapıya son şeklini veren 4046 sayılı Kanun dahi, gerek karar verme gerekse uygulamalar konusunda getirdiği yetki sınırlamaları nedeniyle, özelleştirme sürecinin uzamasını ve işlemlerin aksamasını engelleyememiştir.

Bugüne kadar özelleştirme kapsamına alınmış olan 179 kamu teşebbüsünden, sadece içlerinde kamunun %50'den fazla hissesi bulunan 113 küçük ve orta ölçekli teşebbüsteki kamu iştirak hisseleri, genellikle blok satış yoluyla özel şahıslara satılmıştır. Bu satışlar önemsiz denecek kadar küçük boyutlu olduğu için önemli bir olumsuz kamuoyu tepkisi almadan kolayca gerçekleştirilmiştir. Ancak, satış sırası PETKİM, POAŞ, THY, ERDEMİR, SÜMERBANK, TEAŞ ve TEDAŞ gibi daha büyük ve stratejik öneme haiz kamu teşebbüslerine geldiğinde, olumsuz yöndeki kamuoyu tepkisi şiddetlenmiş, ve yetkilileri satış kararı üzerinde tekrar düşünmeye ve bazen de TEAŞ ve TEDAŞ örneğinde olduğu gibi, özelleştirme stratejisini değiştirmeye zorlamıştır.

(5) Bu özelleştirme uygulamaları hakkında daha detaylı bilgiler için Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca yayınlanan 15 Eylül 1998 tarihli "Türkiye'de Özelleştirme" başlıklı rapora bakılabilir.

Kamuoyunun bu derecede şiddetle tepki göstermesi, özelleştirme uygulamalarının bu kadar sınırlı kalmasına sadece sözü edilen hukuki ve kurumsal altyapıdaki yetersizliklerin değil, en az bunlar kadar önemli bir başka hususun etkili olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu husus da, yetkililerin, halka özelleştirme vasıtasıyla refahlarının ne kadar arttırılabileceğini iyi bir şekilde anlatamadığı, ve dolayısıyla, özelleştirme uygulamalarından doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek şahıslar arasında uzlaşma sağlamadığı gerçeğidir.

Sonuç

Sözkonusu uzlaşmanın sağlanabilmesi için, özelleştirme ile birlikte elde edilecek faydalar ile kaçınılmaz olarak ortaya çıkabilecek sıkıntıların halka samimi bir şekilde anlatılması gereklidir. Giriş bölümünde kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesinin piyasaya dayalı bir iktisadi organizasyonun başarısı için gerekli olan önemli unsurlardan birisi olduğunu belirtmiştik. Bir diğer önemli unsur, fiyat kontrollerinin kaldırılması ve bunun yerini rekabete dayalı serbest fiyat düzeninin almasıdır. Ancak bu şekilde iken sermaye, emek, hammadde, ya da enerji gibi iktisadi kaynakların en etkin şekilde kullanılabilmesi mümkün olabilecektir. Kamu mülkiyetindeki teşebbüslerin özel şahıslara transfer edilmesi daha çok sayıda küçük teşebbüsün ortaya çıkmasını sağlar, ve bu da daha sıkı rekabet için zemin yaratır. Rekabet, serbest fiyat düzeninin uygun kaynak dağılımını garanti altına almasını sağlayacaktır.

Özel şahısların yönetime gelmesi ile birlikte, kar elde etmeye yönelik müşevvikler kendiliğinden ortaya çıkar. Kamu otoriteleri de, kamu mülkiyetinde iken etkin olarak çalışmayan teşebbüsleri yapay olarak hayatta tutmak için subvanseler vermeye devam etmek yerine, kar elde eden özel şahıs teşebbüslerinden vergi gelirleri elde etmeye başlar.

Küçük ölçekli teşebbüslerin ihale yoluyla satışa çıkarılması uygulama açısından daha kolay ve basittir. Büyük ölçekli teşebbüslerin özelleştirme süreci daha uzun ve ayrıntılı olacaktır. Mümkün olduğunda bu teşebbüslerin yeniden yapılandırılarak üretim aşamalarının daha küçük ve bağımsız ünitelere bölünmesi özelleştirme sürecinin hızlanmasına yardımcı olur. Tekelleşmeden uzaklaşma ve özelleştirme süreci belli bir süre alacağı için, dışarıdan rekabet, yani, ithalat serbestisi özel bir öneme sahiptir. Yabancı üreticilerle rekabet ile birlikte, yerli tüketiciler daha zengin bir ürünler seçeneğine sahip olurlar, ve alternatifler arasında seçim yapma imkanı elde ederler. Alternatiflerin varlığı, rekabetin özünü oluşturur, ve bundan da en fazla yarar halk elde eder. Çünkü, yabancı üreticilerin yarattığı rekabet nedeniyle, yerli üreticiler, üretken ve kıt kaynakları daha etkin bir şekilde kullanma-

ya ve fiyatlarını rekabet düzeyine bağlı olarak belirlemeye zorlanır. Böylece, serbest ticaret, fiyatlar, yani, enflasyon, üzerinde aşağı doğru bir baskı yaratır. Özellikle sadece bir ya da birkaç üreticinin olduğu sektörlerin terbiyesi açısından serbest rekabete ihtiyaç daha fazla olacaktır. Ticaret yoluyla, üretim maliyetleri açısından karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olunan mallar ihraç edilecek, ve yerli olarak üretilmeleri halinde gereğinden fazla miktarda kıt kaynak kullanılmasını gerektirecek mallar ithal edilecektir.

Piyasa sistemine geçiş ve özelleştirme iktisadi açıdan olduğu kadar siyasi açıdan da büyük mücadeleler verilmesini gerektirir. İlk yıllarda çok sayıda iflas, işsizlik düzeyinde belirgin bir artış, genel fiyat seviyesinde önemli bir artış olması muhtemeldir. Bazı insanların, bir süre için olsa dahi, iş bulmada zorlanacağı bir gerçektir. Bunun yaratacağı sıkıntıları hafifletecek şekilde bir işsizlik sigortası uygulamasına başlanması yararlı olacaktır. Ayrıca, yaşlılar ve toplumdaki daha az avantajlı kesimler için geniş bir sosyal güvenlik ağının örülmesi de şarttır.

Ayrıca, piyasa fiyatlarının serbestçe belirlenmesi ile birlikte, mal ve hizmetlerin fiyatları eşit ölçülerde artmayacaktır. Daha önce daha fazla talebi olan mal ve hizmetlerin fiyatları, ortalama fiyat artışlarından daha fazla artacaktır. Bu durum, çeşitli mal ve hizmetlerin kıtlıklarının fiyatlarına yansımalarının bir sonucudur. Herşeye rağmen, alınması gereken bu acı ilaç, uzun vadede daha sağlıklı bir iktisadi büyümenin mümkün olmasını sağlayacaktır.

Özellikle enflasyonla mücadelede, ve yukarıda sözü edilen başlangıçtaki fiyat artışlarının sürekli bir hal almasını önlemek için, toplam talebin sıkı bir şekilde izlenmesi gerekir. Bu da, kamu sektörü toplam harcamalarının toplam gelirleri ile dengelenmiş olması, ve para arzındaki artışın üretim artışı ile aynı seviyede tutulmuş olması gerektiği anlamına gelir.

Piyasaya dayalı iktisadi organizasyona geçiş ile özelleştirme kaçınılmaz olarak, gücün yeniden dağılımını da içerir. Güçlerini kaybetmekle karşı karşıya olanlar, ve şahsi iktisadi durumları kötüleşecek olanlar, çok ender olarak bu durumu karşı koymadan kabul ederler. Mevcut sistemden kazanç sağlayanlara yeni sistemde de öncelik tanınması ise halkın kabul etmesi zor bir durumdur. Ayrıca, piyasa işlemeye başladıktan sonra, bazı işsizler iş bulmada daha fazla zorlanırken, bazılarının iktisadi durumu öncesine nazaran çok daha iyi hale gelecektir. Her piyasa ekonomisinde insanların materyalistik hayat standartlarında büyük ve bariz farklar vardır. Bu durum, iktisadi kararlarda tüketici egemenliğinin bir yansımasıdır.

Bu sorunların, piyasa sisteminin daha ağır basan faydalarını gölgede bırakmaması için, halka somut ve pozitif sonuçların hemen ortaya çıkmayacağı ifade etmek gerekir. Kökleşmiş sabit fikirlerin değişmesi başarı şansını arttıracaktır. Bu nedenle, uygulamalardan dolayı ortaya çıkan iktisadi sıkıntıların sadece siyasetçiler ve kamu otoriteleri tarafından yüklenilmesi gerekir. Yeni sistemle ilgili bilgilerin mümkün olduğunca geniş halk kitlelerine yayılması açısından, eğitimciler kadar medyanın da sorumluluğu vardır. Piyasa ekonomisinin olumlu ve olumsuz yönlerinin daha iyi bir şekilde anlaşılabilmesi halinde, yeniliklerle ilgili kuşkular azalacak ve piyasa ekonomisine başarılı bir geçiş yapma ihtimal dahilinde olacaktır. Bütün Dünya'yı saran bu güçlü ve hızlı akımın hakkında daha çok şey bilinmesi, akımın ortasında sıkışıp kalma tehlikesini de azaltacaktır.

Buraya kadar anlattıklarımızın gerçekleşmesinde, geniş halk kitlelerinin gözünde yetkililerin siyasi açıdan bir makbuliyetlerinin olması son derece önemlidir. Bu tür bir makbuliyet en iyi şekilde, demokratik seçimler ve siyasi çoğulculuk ile sağlanabilir. Piyasa ekonomisine geçiş ilk etapta bir acı ilaç gerektirdiği için, yetkililerin geniş halk kitlelerinin güvenini ve sorumluluğunu üzerlerinde hissetmeleri önemlidir. İktisadi politikalarda gelecekte meydana gelecek değişikliklerin mümkün olduğunca açık bir şekilde açıklanması halinde, kamu sektöründe karar alma süreci de kolaylaşacaktır. Bu nedenle, reform süreci için güvenilir ve destek görececek bir plan hazırlanması ve buna uyulması son derece önemlidir.

Son olarak, serbest, sağlıklı, ve etkili rekabet sadece iktisadi alandaki değil, siyasi arenadaki etkin karar alma için de bir önkoşuldur. Rekabet iktisadi hayat için olduğu kadar siyasi hayat için de önemli bir yenileme ve geliştirme kaynağıdır. İktisadi sistemin iyi bir şekilde işleyebilmesi için, nasıl üreticiler arasındaki rekabet sonucu imal edilen ürün çeşitleri arasında tüketicilerin bir seçim yapması gerekiyorsa, oy verenlerin de rekabet eden siyasi partilerin sunduğu siyasi programlar arasında serbestçe seçim yapabilmesi gereklidir. Diğer bir deyişle, bir iktisadi sistemin nasıl ki tüketicilerin ihtiyaçları ve isteklerine yönelmesi gerekiyorsa, siyasi sistemin de, oy verenlerin tercihlerine yönelik olarak şekillenmesi gerekir. Bir demokrasi ve serbest seçimler temelinde, siyaset piyasası disiplini, üreticilerde olduğu gibi, siyasetçileri de geniş halk kitlelerinin yararına davranmaya zorlayacaktır •

Kaynakça

- Akalm, G.** (1990), *KİT Ekonomisi*. Ankara: Esbank.
- Aksoy, A. Ş.** (1994) Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüsleri: Genel bir bakış. *Amme İdaresi Dergisi* 27:2 (Haziran), sf.5-23.
- Alchian, A.** (1965) Some economics of property rights. *II Politico* 30(4), pp.816-829.
- Bağdadioğlu, N., Waddams Price, C., T. Weyman-Jones** (1996) Efficiency and ownership in electricity distribution: A non-parametric model of the Turkish experience. *Energy Economics* 18(1), pp.1-23.
- Borcherding, T. E., W. W. Pommerehne, F. Schneider** (1982) Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries. *Journal of Economic Theory* (Public Production Supplement 2), pp.127-156.
- Çakmak, E. H., O. Zaim** (1991) Comparative efficiency of public and private enterprises: An application of data envelopment analysis on Turkish cement industry. *ODTU Gelişme Dergisi* 18(4), pp.441-451.
- Çakmak, E. H., O. Zaim** (1992) Privatisation and comparative efficiency of public and private enterprises in Turkey: The cement industry. *Annals of Public and Cooperative Economics* 63(3), pp.271-284.
- Eriş, M.** (1995) Özelleştirmenin dünü ve geleceği. *Yeni Türkiye Dergisi* 2, sf.57-68.
- Gelal, A., L. Jones, P. Tandon, I. Vogelsang** (1992) *Welfare consequences of selling public enterprises*. Washington, D. C.: World Bank.
- Gültekin N. B.** (1993) *Privatisation in Turkey*. V. V. Ramanadham (ed.) *Privatisation: A global perspective*. London: Routledge.
- Gündüz, Y.** (1996) Özelleştirme uygulamaları ve Türkiye'de özelleştirme sonrası ekonomik durumun analizi. *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi* (Ağustos), sf.5-20.
- Jones, L., P. Tandon, I. Vogelsang** (1990) *Selling public enterprises: A cost-benefit methodology*. London: MIT Press.

- Karataş, C.** (1995) Has privatisation improved profitability and performance of the public enterprises in Turkey? P. Cook, C. Kirkpatrick (eds.) Privatisation policy and performance: International perspectives. London: Prentice Hall.
- Kelman, S.** (1987) Public choice and public spirit. *The Public Interest* 36, pp.80-94.
- Kikeri, S.,** J. Nellis, M. Shirley (1992) Privatisation: The lessons of experience. Washington, D. C.: World Bank.
- Kirkpatrick, C.,** O. Öniş (1991) Turkey. (Ed.) P. Mosley, J. Harrigan, J. Toye, *Aid and Power: the World Bank and Policy-Based Lending*. Vol.2, London: Routledge.
- Megginson, W. L.,** R.C. Nash, M. V. Randenborgh (1994) The financial and operating performance of newly privatised firms: An international empirical analysis. *The Journal of Finance* XLIX:2, pp.404-452.
- Morgan Guaranty Bank** (1986) Privatisation master plan: SEEs recommended for sale, action plans. Ankara: Morgan Guaranty Bank.
- Okyar, O.** (1990) Karma ekonomi ve özelleştirme etrafındaki fırtına. *Yeni Forum* 11:249 (Şubat), sf.31-37.
- Öniş, Z.** (1991) The evolution of privatisation in Turkey: The institutional context of public-enterprises reform. *International Journal of Middle East Studies* 23, pp.163-176.
- Rees, R.** (1984) *Public sector economics*. London: Phillip Allan.
- T. C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı** (1998), Türkiye'de Özelleştirme. Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı (Eylül): Ankara.
- Tan, T.** (1992) KİT'lerin özelleştirilmesi ve sorunları. *Amme İdaresi Dergisi* 25:1 (Mart), sf.27-64.
- Vickers, J.,** G. Yarrow (1988) *Privatisation: An economic analysis*. London: MIT Press.
- Vining, A. R.,** A. Boardman (1992) Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise. *Public Choice* 73, pp.153-162.